٤٤٤
٩٠٠٠
٦٦٧
هوكر
ع
و ب ا
و

فوزي شعبانه قباقيبو
مجاز في الحقوق
دبلوم في الحقوق العامة

القضاء الإداري الكامل

٦٢٥٠٨١

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

الدكتور عدنان العجلاني

سمحت كلية الحقوق في الجامعة السورية بطبع هذه الرسالة

بتاريخ ١٠/٥/١٩٥٤

٩٤

١٩٥٣ – ١٩٥٤
ج . ع . ت

٩٠٧
٢٤٤١٠٦
ضور
مكتبة الجامعة الاردنية
رقم التسلسل ١٨٠٥٢٣
رقم التصنيف
التاريخ ١٩٧٨
هدية
الجامعة الاردنية
المكتبة
القاعة الهاشمية

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الاهـــــــداء

الـى كـل من رعانـي في طفولـتي وأخـذ بيـد ي في شبابـي ...

الـى مـن كـان يبعث الأمـل فـي فـؤاد ي ويدفعني نحو مستقبل زاهـر ...

الـــى ابـــي وأمـــي الهـــد ى رمـــالـــتي .....

فـوزى

مراجع الموضوع

الكتب ،

القضاء الاداري ... الجزء الاول	تأليف الدكتور عدنان الحلاني
الوجيز في الحقوق الادارية .	" " مصطفى البارودي
شرح بعض المسائل الادارية في قانون العقوبات	" " "
الحقوق الادارية	" الاستاذ شاكر الحنبلي
الحقوق الادارية السورية والمقارنة	" الدكتور فؤاد شباط
القانون الاداري المصري	" " فؤاد مهنا
موجز الحقوق الادارية	" " احسان الشريف
علم المالية العامة الادارية	" " رشيد الدقر
محاضرات في الضرائب السورية	" " "

المجلات ،

مجموعة القوانين السورية والنصوص المالية .

مجلة نقابة المحامين في دمشق

مجلة القانون .

المراسيم ،

المرسوم التشريعي رقم ٣٧ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥	الخاص باحداث مجلس التأديب
" " ٢٠٧ الصادر في ١٩٥٢/٤/١٩	" " ديوان المحاسبات

والمعدل بالمرسوم رقم ٨/ في ١٩٥٢/٦/٢٦

المرسوم التشريعي رقم /٨٥/ في ٢١/ايار ١٩٤٩	الذي ينظم ضريبة الدخل
" " " ١٠١ في ١٩٥٢/٢/٢	" " " التركات

القوانين :

قانون رقم ١٥١ في ٨كانون الثاني ١٩٣٨	القانون المالي للبلديات
" " ١٧٨ في ٢٦ مايس ١٩٤٥	الذي ينظم ضريبة ريع العقارات والمرصدات

والمعدل بالقانون رقم ٤٣٦ في ١٩٤٨/١٠/٦ والمرسوم التشريعي رقم ٦٩ في ٩٥٠/٣/٥ وبالمرسوم التشريعي رقم /١٠٤/ تاريخ ١٩٥٢/٢/٥

القانون رقم /٩٣/ في ١٣ شباط ١٩٥١	قانون تفتيش الدولة
القانون رقم /١٣٥/ في ١٩٤٥/١/١٠	قانون الموظفين الاساسي

القرارات ،

القرار رقم /٤٨/ في ١٩٢٨/١/٢٩	الذي ينظم ضريبة التفتيش .

فهـــــــرست

الباب الاول عنـــوانه القضاء الادارى

النبذة الاولى تعريف القضاء الادارى ·

النبذه الثانية اهمية القضاء الادارى ·

" الثالثة الاصول الاداريـــة ·

" الرابعة اختصاص القضاء الادارى ·

" الخامسة تقسيم دعاوى القضاء الادارى ·

الباب الثانـي عنوانـــه القضاء الادارى الكامل

النبذه الاولى المحاكم التي تنظر في دعاوى القضاء الادارى

" الثانية تقسيم دعاوى القضاء الادارى

" الثالثة البحث في بعض دعاوى القضاء الادارى الكامل

" البحث الاول ــ دعاوى العقود الادارية

" الثاني ــ " التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة ·

" الثالث ــ القضـاء التأديبـي

" الرابع ــ " الحسـابي

" الخامس ــ دعاوى الضرائب المباشـرة

النبذه الرابعة الاحكام النهائية الصادرة في دعاوى القضاء الادارى الكامل وفاعيلها

" الخامسة نظـرية المراجعـة الموازيـه ·

والخاتمـــــــــة ·

المقدمة

اخترت الكتابة في مادة القضاء الاداري ، لاهمية هذا البحث في التنظيم القضائي السوري ، ولما مر على مجلس الشورى من ادوار ، كان في بعضها يؤخذ به ، وفي بعضها الآخر يزول من عالم التنظيم القضائي السوري .

وفي كل مرة كان يلغى فيها مجلس الشورى ، يشعر المسؤولون بفراغ هائل تركه زوال هذا القضاء .

وآخر مرة الغي فيها هذا القضاء كان في عام ١٩٥١ بالقانون رقم /٨٢/ الصادر في ١٩٥١/١/٣١ ثم نص الدستور السوري لعام ١٩٥٠ على احداث المحكمة العليا التي تأخذ على عاتقها النظر في دعاوى الابطال . ولكن هذه المحكمة لم تعش طويلا ، بل زالت هي الاخرى من عالم الوجود بالمرسوم رقم /٧٢/ الصادر في ١٩٥٢/١/٢٠ والقاضي باحداث الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز حيث تنظر الدعاوى الابطال بنفس الاصول التي احدثها القانون ٥٧ المؤرخ في ١٩٥٠/١٢/٢٨ الذي يحدد صلاحيات المحكمة العليا .

ثم عادت مرة ثانية ـ اي المحكمة العليا ـ بعد ان نص دستور عام ١٩٥٣ على احداثها في مطلع عام ١٩٥٤ .

ولا شك بان دعاوى الابطال هي جزء من الدعاوى الادارية التي كان ينظر فيها مجلس الشورى بحسب التشريع السابق وقد اصبح النظر فيها اليوم من اختصاص المحكمة العليا بحسب التشريع الحالي .

اما الدعاوى الادارية الاخرى فما هو مصيرها ؟ ما مصير الدعاوى الادارية التي كان ينظر فيها مجلس الشورى قبل الغائه ؟

هذا هو موضوع بحثي الذي اخذت الكتابة فيه .

ولكني في هذا البحث الموجز سوف لا ابحث الدعاوى الادارية جميعها بل سوف اكتفي بدراسة القضاء الاداري الكامل فقط . ولكن نظرا لضيق الوقت وطول البحث سوف اقتصر في دراستي تلك على بعض الدعاوى الهامة التابعة للقضاء الاداري الكامل . واني سوف انهج في دراستي تلك النهج التالي :

موضوعي هذا عنوانه القضاء الاداري الكامل ـ وتتألف من بابين :

ابحث في الباب الاول ـ وعنوانه القضاء الاداري ـ في تعريف القضاء الاداري واهميته والاصول المتبعة ، واختصاص هذا القضاء ، ثم ابحث اخيرا في تقسيم دعاوى القضاء الاداري .

وعندما انتهي من بحث تقسيم القضاء الاداري اكون على باب الشق الثاني من موضوعي فابحث في هذا الباب ـ وعنوانه القضاء الاداري الكامل ـ عن المحاكم التي تنظر في دعاوى القضاء الاداري الكامل وما هي دعاوى القضاء الاداري الكامل ، ثم ابحث في بعض دعاوى هذا القضاء .

واخيرا اتحدث كلمة موجزة عن نظرية المراجعة الموازية ، وعن قيمة الاحكام النهائية الصادرة في دعاوى القضاء الاداري الكامل ، وفاعيلتها . ولهذا اكون قد انهيت موضوعي ـ فعسى ان يحوز القبول لدى استاذي ، ويغفر لي ما يراه من اخطاء وهنات والله ولي التوفيق .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الباب الاول

القضاء الاداري

ـ النبذة الاولى " تعريف القضاء الاداري ـ

عرف الاستاذ مصطفى البارودي ـ القضاء الاداري في كتابه الوجيز في الحقوق الادارية بما يلي : " القضاء الاداري مجموعة من المحاكم الادارية الناظرة في القضايا المتعلقة بسير المصالح العامة " .

اما الاستاذ شاكر الحنبلي ـ فلم يأت بتعريف للقضاء الاداري ـ ولكن يمكننا ان نذكر ما يقصده بالقضاء الاداري ـ من خلال دراسته لمبحث القضاء العدلي ـ والقضاء الاداري ـ فيقول في كتابه الحقوق الادارية الصفحة ١٦٤ ـ ما يلي :

" ..... لقد احدثت المحاكم الادارية لحسم القضايا الادارية ..... "

اما استاذنا الدكتور عدنان المجلاني ـ فقد عرف القضاء الاداري ـ في كتابه القضاء الاداري ـ الجزء الاول ـ بما يلي :

" كلمة القضاء الاداري يعني المنازعات الادارية " (١)

وهذه الكلمة ـ تعني ـ " آ ـ بالمعنى الواسع ، مجموع الدعاوى التي تكون الادارة طرفا فيها

"ب ـ وبالمعنى الضيق ، مجموع الدعاوى التي هي من اختصاص ـ المحاكم الادارية ، اي مجموع الدعاوى التي تنشأ عن نشاط الادارة في تنفيذ الخدمات ـ العامة ذات الطابع الاداري الصرف " .

او ـ القضاء الاداري ـ مجموعة الهيآت القضائية من محاكم ولجان ذات صفة قضائية . التي تفصل في المنازعات الادارية الناشئة بين الافراد والادارة " .

ـ النبذة الثانية " اهمية القضاء الاداري ـ

ان مبدأ فصل السلطات كان من الدعائم الاولى في ايجاد القضاء الاداري في فرنسا ، اما في سوريا فالوضع يختلف كل الاختلاف والاسباب المباشرة لاتحاد القضاء الاداري تختلف ايضا . فسوريا عندما اوجدت قضاء ها الاداري ، كانت فكرة فصل السلطات قد استقرت لا كمبدأ قاسي شديد يفترض التفريق المطلق بين السلطات الثلاث ـ التشريعية ـ والتنفيذية ـ والقضائية . بل كمبدأ لين معقول مبني على تعاون السلطات الثلاث .

والسبب الذي حدا برجال الثورة الفرنسية الاخذ بهذا المبدأ بشكله القاسي الشديد هو حماية الحكومة من تدخل السلطة القضائية ، فالدولة ـ الممثلة بدوائرها العامة ـ كانت مفضلة على

---

(١) ـ عرف الاستاذ عدنان المجلاني المنازعات الادارية بما يلي " مجموع الدعاوى المتبعثة عن نشاط الادارة في تنفيذ الخدمات العامة الادارية " .

الافراد — لامتياز حقوقي ومادى تتسلح بهما . (١)

فاصبح من الضرورى ايجاد قضاء يفهم الادارة — وخير شؤونها وصالحها ويحكم بينها وبين الافراد . ولقد نهجت سوريا في تنظيمها القضائي النهج الفرنسي فاوجدت قضاء اداريا بجانب القضاء العادى . والقضاء الادارى السورى كان يعتمد في تنظيمه وايجاد مقومات حمايته على التشريع الادارى الفرنسي الذى وصل الى درجة الكمال .

فتنظيم الادارات العامة في التشريع — قائم على مبدأ الصالح العام — فالادارات العامة — تتمتع بامتيازات جمة ابرزها — الامتياز التقيدى — والامتياز الحقوقي — فالدوائر العامة تتفوق على من يتصل فيها ، في الحق — والسلطة — كما هو شأنها مع الافراد المتعاقدين معها والموظفين العاملين العاملين على خدمتها .

وفي المقابل — وضعت الادارة في يد الافراد سلاحا قويا يشهرونه في وجه الادارة ، — لمدفعوا عنهم ظلمها — او تعوضهم ما فاتهم من خسارة ، وما لحقهم من اضرار مادية او معنوية .

هذه الدعاوى التي سلحت الادارة — الافراد بها — كان لا بد لنها من ايجاد قضاء صالح للنظر فيها .

فان تركنا للقضاء العادى صلاحية النظر في القضايا المرفوعة على الادارات العامة ذات الصالح العام — لتركنا هذه الدوائر تحت رحمة القضاء العادى . (٢)

والقضاء العادى — ليس مدركا ولا شك موقف القاضي الادارى وحقه الكامل في الاجتهاد والابداع .

والقاضي العادى يحكم بموجب النص الصريح ، ويلتزم تطبيق قواعد الحقوق المدنية التي تعود تطبيقها على الافراد . بينما يقوم على ادارة القضاء الادارى رجال فنيون — اتقنوا التشريع الادارى وخبروا الادارة ومارسوا اعمالها — وعرفوا دقائق امورها . (٣)

وتلك صفات من الصعوبة ان يتمتع بها القاضي العادى لابتعاده عن الادارة وشؤونها .

يذكر الاستاذ مصطفى البارودى في مجلة نقابة المحامين (٤) ما يلي : " ان الدول التي استقر فيها القضاء الادارى تنشيء القضاة الاداريين تنشئة خاصة فتختار لهذه المهمة رجالا يتحلون باخلاق القضاة وكفاءتهم ، ثم تطلعهم على اعمال الادارة فيمكثون في دوائرها ردحا من الزمن ويتصلون بالافراد على اطراف السلطة ليدركوا حقيقة موقف السلطة من الافراد وموقف الافراد من السلطة " ويضيف على ذلك " ..... ويفترض في القضاة الاداريين فوق هذا كله ان يكونوا على

---

(١) — انظر مجلة نقابة المحامين العدد التاسع — المجلد السابع عشر ص ١٧

(٢) — انظر كتاب الحقوق الادارية — الجزء الاول — للاستاذ شاكر الحنبلي .

(٣) — " " " " " " " "

(٤) — انظر مجلة نقابة المحامين بدمشق — العدد ٩ — المجلد — ١٧ —

تتبع مستمر لاحكام الحقوق الادارية المقارنة في الفقه والاجتهاد وان يقفوا على تواتر الاجتهاد في نقطة معينة او على تحوله والاسباب التي تملي ذلك التواتر او هذا التحول ٠٠٠٠٠٠" ٠

وبالاضافة الى ما سبق — فان الاصول المتبعة لدى القضاء العادي هي اصول معقدة ومراسم مطولة ونفقات باهظة ، فهل من الممكن احالة القضايا الادارية للنظر فيها ؟ — والقضايا الادارية — بحاجة الى قضاء يبت في الامور المعروضة عليه بسرعة — وباصول متبعة لديه بسيطه وسهلة ٠

ويقول خصوم القضاء الاداري بانه ليس من الضروري ان تطبق على الخدمات العامة — اي على الدوائر العامة — قواعد خاصة — اي قواعد الحقوق الادارية — ويتسلح اصحاب هذا الرأي بالاسباب التالية ٠ (١)

١— من حيث الهدف — فنشاط الادارة ونشاط الافراد يتشابهان كل الشبه — فكلاهما يهدف الى تقديم الخدمات العامة للافراد ٠

٢— من حيث الطبيعة — فالخدمات التي يبذلها كل من الافراد والادارات العامة — طبيعتها واحدة ٠ ولقد اخذت بعض الدول بوجهة النظر هذه واتبعت مبدأ وحدة التشريع — كانكلترا ، وامريكا ، والبلجيك ، والسويد والنروج والدانمارك واليونان واكثر مقاطعات سويسرا ٠

ولكن — يذكر الاستاذ عدنان المجلاني في كتابه القضاء الاداري في الصفحة ٢١ ما يلي :

" على ان بعض الدول التي كانت الى عهد قريب متمسكة باسلوب القضاء الموحد اخذت من جديد بمبدأ القضاء الاداري المستقل ، كمصر في عام ١٩٤٦ وبلجيكا في عام ١٩٤٧ حتى بريطانيا فهي سائرة في هذا الاتجاه ٠ وهكذا نرى ان انصار القضاء الاداري يزيد عددهم في كل يوم ، فهل يصح بعد ذلك ، ان نفكر سوريا بالرجوع الى النظام القضائي الموحد " ٠

اما انصار القضاء الاداري فيقـــولون :

ان الشبه الذي قال به اصحاب مبدأ وحدة التشريع من الصالح العامة والخاصة من حيث الهدف ما هو الا تشابه مزعوم ، فلا يمكن تطبيق قواعد الحقوق الخاصة التي تنظم الصالح

الخاصة على الصالح العامة — اي الدوائر العامة — " فالحقوق الخاصة لا تصلح لتنظيم الخدمات العامة ، لان هيكلها يختلف عن هيكل الصالح الخاصة المماثلة " — " والحقوق الخاصة لا تصلح ولا تكفي لتأمين سير الخدمات العامة سيرا حسنا " ٠ (٢)

فالخدمات العامة — اي الدوائر — او الادارات العامة — تهدف سد حاجة عامة ، بينما — تهدف الصلحة الخاصة الربح ، ولا يهمها الانتظام والدوام والاستمرار ٠ والخدمات العامة تقوم في المجتمع بدور اساسي في الحياة العامة هو سداد الحاجات العامة بصورة دائمة منظمة ٠ (٣)

---

(١) — انظر كتاب القضاء الاداري للاستاذ عدنان المجلاني ص ١٦ ٠

(٢) — " " " " " " " ١٧ ٠

(٣) — انظر كتاب الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ مصطفى البارودي ص ٤٥ ٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فلا بد للصالح العامة — من قواعد خاصة فيها ، مطابقة لحاجاتها ، ومستلزماتها ·

ولقد عرف جيز الصالح العامة بما يلي " نعني بقولنا ان ثمة مصلحة عامة حين نجد رجال السلطة العامة يستطيعون تطبيق احكام الحقوق العامة ، اى نظاما حقوقيا خاصا في سبيل تأمين زمرة من الحاجات العامة بصورة منتظمة دائمة وحين يكون تنظيم المصلحة العامة قابلا لان يبدل في كل حين بالقوانين والانظمة دون ان يعترض ذلك عقبة حقوقية مانعة " فمن هذا التعريف نستنتج ما يلي : أولا — ان الصالح العامة تنشأ وتعمل وفق قواعد حقوقية خاصة بها · ثانيا — ان هذه القواعد الحقوقية قابلة للتغيير في كل حين وهذا نتيجة طبيعية لسير الصالح العامة على خير وجه · ثالثا — ولكن وان تغيرت هذه القواعد فتبقى الصالح العامة في خدمة الناس جميعا — وكونها منتظمة — ودائمة · —

تلك هي الاسباب التي تملي على سوريا ان تأخذ بالقضاء الاداري كوحدة قضائية مستقلة عن القضاء العادي — لان العمل الذي يقوم به القاضي الاداري تصبح وحده ، فلا يمكن ان ينهض به القاضي العادي الذي يحيا في ظلال احكام الحقوق الخاصة — وزن حقوق المتداعين امامه بميزان القواعد المكتوبة التي تجعله اسيرا لها ، وبعدا لما بين اسطرها · ولقد سارت سوريا شوطا بعيدا في تأكيد استقلال القضاء الاداري عن القضاء العادي ، حتى عام ١٩٥٠ حيث الغي مجلس — الشورى — الذي يعتبر اكبر محكمة ادارية تهيمن على المحاكم الادارية الدنيا — فلا يبقى من القضاء الا ظل ضئيل · ولكن هل نفهم من هذا بان القضاء الاداري قد زال من عالم الوجود — في سوريا ؟ كلا — فالقضاء الاداري موجود · وها هو الاستاذ مصطفى الهاروني يذكر في مجلة نقابة المحامين بدمشق ما يلي : (١) ان بقاء القضايا الادارية في يدة القضاء العادي الآن ، لا يعني الحكم فيها بقواعد القانون المدني فعلى القضاء والادارة ادراك هذه الحقيقة " ان الحقوق الادارية في سوريا موجودة وهي وحدة كاملة ، وسبيلنا اليها القانون بروحه والاجتهاد الجريء " ·

النهذة الثالثة () الاصول الادارية ()

تعريف الاصول بوجه عام = لقد عرف الاستاذ عدنان العجلاني — اصول المحاكمات — في كتابه القضاء الاداري — الجزء الاول — بما يلي " هو مجموعة القواعد والاجراءات التي يجب على المتقاضين اتباعها وعلى المحاكم تطبيقها في التحقيق والحكم في الدعاوى المعروضة امامها · "

والاصول تختلف باختلاف المحاكم — فهناك اصول ادارية — واخرى جزائية — واخرى مدنية — · والاصول في القضاء الواحد تنقسم بدورها وتتعدد بتعدد انواع المحاكم · فهناك اصول بدائية واخرى استئنافية — واخرى تمييزية ، واصول خاصة للمحاكمة امام المحكمة العليا — واخرى امام مجلس التأديب وديوان المحاسبات وهكذا · (٢)

---

(١) — انظر مجلة نقابة المحامين بدمشق العدد ٩ — المجلد — ١٧ ص — ١٩

(٢) — انظر كتاب القضاء الاداري — الجزء الاول — للاستاذ عدنان العجلاني

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولهذا سوف اكتفي في هذا البحث الموجز بذكر الصفات العامة لاصول المحاكمات الادارية ، واعود اليها ثانية بالتفصيل عندما ابحث في الدعاوى الادارية واصول المحاكمة امام مرجعها المختص فاصول المحاكمات الادارية تختلف عن الاصول المدنية — كما تفترق الحقوق الادارية عن الحقوق المدنية . والدوائر العامة كما مر معنا سابقا هي من وضع ممتاز بالنسبة للافراد ، فعلى هذا لا يجوز للقاضي ان يصدر اليها الاوامر والنواهي — ولا يلزمها بتنفيذ احكام القضاء الاداري تنفيذا جبريا — مثلما يلزم الافراد .

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استقلال الاصول الادارية بقراره المؤرخ في ٣ آذار / ١٩٢٥ / في قضية Desrelmeaux اذ قضى بان قواعد الاصول المدنية لا تطبق امام القضاء الاداري بنصوصها وانما يعمل عند الحاجة بالمبادئ العامة التي جاءت بها ، الا اذا كان ثمة نص قانوني يوجب العمل بغير ذلك اوكان تطبيق هذه المبادئ لا يأتلف مع تنظيم المحاكم الادارية . (١)

ولئن كانت الاصول الادارية تتفق احيانا مع الاصول المدنية ، فهذا لا يعني ان تطبق الاصول المدنية على المحاكم الادارية — بل يعني ان الاصول المدنية والادارية تستمدان احكامهما ، لا من مبادئ اساسية واحدة ضرورية لتأمين سير العدالة سيرا حسنا . "(٢)

فاصول المحاكمات الادارية كما يقول الاستاذ البارودي " تشكل نظاما مستقلا عن الاصول — المدنية يستمد قواعده من مصدرين رئيسيين :

آ — النصوص التشريعية او التنظيمية .

ب — والمبادئ العامة في الاصول كما يفسرها الاجتهاد الاداري ." (٣)

والاصول الادارية مهما اختلفت باختلاف المحاكم الادارية فهي تتصف بالصفات التالية :

فهي اصول كتابية — وتحقيقية — وغير علنية — وبسيطة .

فالاصول الادارية هي اصول خطية — فالتحقيق — وتقرير المفوض المقرر والمرافعة والحكم — ومطالعة النيابة العامة يجرى جميعها بصورة خطية . ولكل من الطرفين في الدعاوى الادارية تبليغ خصمه مدعياته ومدافعاته كلها بواسطة القاضي ، فلا يبقى محل اومكان لان يستفيد احد الطرفين من ذهول الطرف الآخر . " اى انه ليس في الاصول الادارية مجال واسع للمرافعات الشفهية " ولكن قد يجوز لاحد الطرفين المتخاصمين في الدعاوى الادارية ان يدافع عن حقوقه شفاها — حتى ان ذلك يكون اجباريا في بعض الاحوال — غير ان هذه المدافعة الشفهية تنحصر في ايضاح — الافادات الخطية وكل ما يبرز اثناء رؤية الدعوى من اوراق . (٤)

---

(١) — انظر مجلة نقابة المحامين بدمشق العدد ٩ المجلد السابع عشر ص ٣١

(٢) — انظر القضاء الاداري — الجزء الاول — للاستاذ عدنان المجلاتي .

(٣) — انظر مجلة نقابة المحامين العدد — ٩ — المجلد السابع عشر ص ٣١

(٤) — انظر الحقوق الادارية — الجزء الاول — للاستاذ شاكر الحنبلي .

ويقوم القاضي الاداري بدور هام في تسيير الدعوى وتنظيم المحاكمة . فالقاضي يستلم الدعوى ويبلغها الى الادارة التي اقدمت على العمل المشتكى منه والذي كان من نتيجته ان لحق الضرر بالمدعي واصابته الخسارة ، وجواب الادارة يبلغه القاضي الى المدعي ، كما ليتمكن هذا من الرد — عليه بلائحة جوابية نهائية . وهذه الطريقة تؤدي الى حسم الدعوى بصورة مستعجلة ، فترك المجال للقاضي يسير بالدعوى كما يريد ، وهو بصفته بعيدا عن الانحياز لاحد الطرفين يسعى بكل ما لديه من قوة لتنوير الحقيقة واظهارها بما امكن من السرعة .

وبالاضافة الى ذلك ، فللقاضي ان يتخذ جميع الاجراءات الضرورية كتعيين الخبراء ، واجراء الكشوف . وسماع الافادات ، والخلاصة " ان اصول المحاكمات الادارية تستند على الاسلوب — التحقيقي بينما اصول المحاكمات المدنية ترتكز على الاسلوب الاشتكائي . "(١)

وتعقد جلسات المحاكمة في القضاء الاداري بصورة سرية (٢) والادارة مفروض فيها الحضور في كل الجلسات فلا تحكم الادارة غيابيا ، فليس للادارة حق المراجعة عن طريق الاعتراض . والاصول الادارية هي اصول بسيطة خالية من المراسم والشكليات ، ونفقاتها قليلة بالنسبة لنفقات الدعاوى العادية ، وتجرى التبليغات في الدعاوى الادارية بواسطة الموظفين الاداريين فلا تستلزم نفقات المباشرين في القضاء العادي . (٣)

ولكن هناك بعض القواعد المشتركة بين الاصول الادارية ، والاصول المدنية يجب مراعاتها وهذه القواعد هي : (انظر كتاب القضاء الاداري — الجزء الاول — للاستاذ عدنان الصلاني —

١— احترام حق المرافعة الحرة والوجاهية .

٢— ان تكون الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري والعادي هي احكام مطلقة .

٣— " عدم قابلية الرجوع عن الاحكام بعد صدورها . " يستثنى من هذه القاعدة بعض الاحوال المنصوص عليها في القوانين : كالاعتراض ، واعادة المحاكمة او بعد النقض .

ولقد نص المرسوم التشريعي — ٧٢— الصادر في ١٩٤٧/٦/٣٠ والذي ينظم مجلس الشورى في فصله الخامس على اصول المحاكمات المستعجلة التي تطبق في الاحوال الخاصة المنصوص عليها في المادة /٤٠/ منه وهي :

١— الدعاوى المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون الملاك الخاص بمجلس الشورى — وذلك عندما تقرر قيمة الدعوى وتوابعها بمبلغ دون الخمسين ليرة سورية ، ويقدر ذلك رئيس مجلس الشورى ، اما من نفسه واما بناء على طلب احد المتداعين .

٢— الخلافات في قانونية الانتخابات للمجالس الادارية .

---

(١) — انظر كتاب الحقوق الادارية — للاستاذ فؤاد شباط ص ١٣٢

(٢) — عمل القضاء الاداري الفرنسي مبدأ سرية المحاكمات الادارية حتى عام ١٨٣٠ ثم اخذ مبدأ علنية المحاكم انظر كتاب الحقوق الادارية للاستاذ فؤاد شباط ص ١٣٢

(٣) — انظر كتاب الحقوق الادارية للاستاذ شاكر الحتهلي .

٣ــ دعاوى تفسير القرارات والاعمال الادارية وتقدير صحتها ·

٤ــ الدعاوى المنصوص عليها في المادة التاسعة من قانون الملاك الخاص بمجلس الشورى (اى تمييز قرارات لجان تأديب الموظفين ، والمقررات المتخذة في القضايا المسلكية التي تصدرها السلطات الادارية)·

٥ــ الدعاوى التي يقرر رئيس مجلس الشورى بناء على طلب المتداعين وبعد موافقة النيابة العامة تطبق اصول المحاكمة المستعجلة اذا رأى ان هذا التطبيق لا يلحق ضررا بالمتداعين وفي الاصول المستعجلة ــ تطبق اصول المحاكمات الادارية العادية ماعدا الاستثناآت الاتية:

آ ــ لا ينتظر صدور قرار سابق من السلطات الادارية ، ويعفى الاستدعاء من تسليف التأمين الاحتياطي والغرامة ومن تعيين محام ولا يجوز لمجلس الشورى ان يأمر بتوقيف التنفيذ ــ مسبقا·

ب ــ يحقق المقرر في الدعوى باسرع ما يمكن ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف ولا يجوز تقديم اى رد كان على اللائحة الجوابية الاولى ·

جـ ــ يضع المقرر تقريرا موجزا ·

ــــــ

النهـذة الرابعـة)(اختصـاص القضـــــاء الاداري)(

اذا اردنا ان نتحدث عن اختصاص القضاء الاداري السوري · فلا بد لنا اولا من ان نذكر كلمة موجزة عن اختصاص القضاء الاداري الفرنسي · لان القضاء الاداري اول ما ظهر الى عالم الوجود في فرنسا ، والتنظيم القضائي الاداري في فرنسا بلغ مرتبة رائعة من التنظيم ، وبما ان سوريا قد نهجت النهج الفرنسي ،فلا شك بانها قد انطبعت بطابع التنظيم الفرنسي · وعندما سوف اتحدث عن اختصاص القضاء الاداري السوري يجب ان افرق بين مرحلتين : مرحلة ما قبل الغاء مجلـــــس الشورى ــ حيث كان القضاء الاداري يوم ذاك قائما " بشكل قريب من الصحيح " ،كما يقول الاستاذ الباروري · والمرحلة الثانية ــ هي مرحلة مابعد الغاء مجلس الشورى ــ ووجود المحكمة العليا في دستور ١٩٥٠ اولا والغرفة الادارية ثانيا والمحكمة العليا في دستور ١٩٥٣ ثالثا ·

)(اختصاص القضاء الاداري في فرنسا)(

قلنا ان فكرة فصل السلطات هو الذي ادى الى وجود القضاء الاداري · ولكن هذا الفصل بين السلطات لم يحل الاشكال · بل استمرت المحاكم تزاحم المحاكم الادارية في النظر في الدعاوى المتعلقة بالادارة ،فاوجد التنظيم القضائي في فرنسا عام ١٨٧٢ محكمة الخلافات ــ حيث ضمن المشرع ــ للقضاء الاداري ــ استقلاله من مزاحمة القضاء العادي ·

ولتعيين الدعاوى الداخلة في نطاق صلاحية المحاكم الادارية والدعاوى الداخلة في نطاق صلاحية المحاكم العادية بصورة صريحة من ان يعتمد على ضابط لتوزيع الاختصاص بين القضائين العادي والاداري ·

ولقد اعتمد الاجتهاد الفرنسي على نظريتين ــ لتوزيع الاختصاص ــ النظرية الاولى ــ هي نظرية التمييز مابين نوعين من الاعمال الادارية ــ الاعمال التي تتصف بطابع السلطة ــ والاعمال الادارية الاخرى · والنظرية الثانية ــ هي نظرية الخدمة العامة ·

النظرية الاولـــــى ·ــ

" نظـــرية التمييز بين نوعيـــن من الاعمال الادارية "

ترجع هذه النظرية الى ماقبل عام ١٨٧٢ ــ اي الى ماقبل احداث محكمة الخلافات ــ فهذه النظرية تفرق بين الاعمال الادارية التي تتصف بطابع السلطة ــ والاعمال الادارية الاخرى · والمقصود بالاعمال الادارية التي تتصف بطابع السلطة العامة ــ هي الاعمال ــ والعقود ــ الصادرة عن الادارة والتي تتضمن امر الادارة ــ ونهيها تجاه الرعية ــ كتعيين موظف ــ او تعطيل جريدة او هدم منزل فكل من هذه الاعمال يعتبر من الاعمال الادارية التي تتصف بطابع السلطة العامة حيث تستعمل الادارة سلطاتها وامتيازاتها ــ الحقوقية والمادية ــ وتطبق عليها قواعد الحقوق العامة · (١)

اما الاعمال الادارية الاخرى · ــ والتي لا تتصف بطابع السلطة ــ فهي الاعمال الصادرة عن الارادة لتسيير المصالح العامة ضمن الشروط المتعلقة بادارة اموال الافراد واملاكهم ،اي ان الادارة تنزل

(١) ــ انظر الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ باروري ·

الى مستوى الافراد وتتساوى معهم في الحقوق والواجبات ، ويطبق عليها نفس القانون الذى يطبق على الافراد — اى قواعد الحقوق الخاصة (١)

وبناء على هذا الضابط ، كان يوزع الاختصاص مابين القضاء الادارى والقضاء العادى — فالاعمال الادارية المتعلقة بطابع السلطة العامة والمطبق عليها قواعد الحقوق العامة هي من اختصاص القضاء الادارى . والاعمال الادارية الاخرى — الخاضعة لقواعد الحقوق الخاصة هي من اختصاص القضاء العادى ولقد ذكر الاستاذ عدنان الصجلاني في كتابه القضاء الادارى (٢) الجزء الاول — بانه قد تبين لمحكمة الخلافات الفرنسية مساوى هذه النظرية ، فقد كانت صعبة التطبيق ، فكان من العسير الجزم في طبيعة كل عمل صادر عن السلطة الادارية " اهو عمل سلطة ام عمل ادارة ؟ . ومن جهة ثانية ليس صحيحا ان كل اعمال الادارة ليست خاضعة لقواعد خاصة هي قواعد الحقوق العامة . "

فهذه النظرية ليست بالضابط الواضح الجلي — الذى يضع خطوطا واضحة المعالم للتفريق بين — الاعمال الادارية . ولهذا تركت هذه النظرية واخذ بنظرية اخرى هي نظرية الخدمة العامة .

نظرية الخدمة العامة . — La conception du service public

فهذه النظرية تجعل الخدمة العامة هي الضابط في توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية والمحاكم العادية .

والاعمال الادارية الصادرة عن السلطة الادارية والتي تتعلق بتنظيم الخدمات العامة ، وتنفيذها وسيرها هي وحدها التي تخضع للقضاء الادارى وتطبق عليها قواعد الحقوق العامة — اما الاعمال الاخرى التي تمارسها السلطة الادارية في غير هذا السبيل فهي من اختصاص القضاء العادى . (٣)

وهذه النظرية يدعمها قرارات ثلاث . (٤)

الاول قرار — (Blanco) — الصادر عن المحكمة الخلافات في ٨/شباط/١٨٧٣

الثاني قرار — (Terrier) — الصادر عن مجلس الدولة في ٦/شباط/١٩٠٣

الثالث قرار — (Fentry) — الصادر عن محكمة الخلافات في ٢٨/شباط/١٩٠٨

اما القرار الاول — قرار (Blanco) — " فقد جاء فيه بان القضاء الادارى صاحب الصلاحية للنظر في الاعمال الادارية المتعلقة بسير المصالح العامة " .

اما القرار الثاني — قرار — (Terrier) — " فقد كان مستمدا من قرار (Blanco) فوضع القاعدة التالية : ان كل مايتعلق بتنظيم وسير الدوائر العامة المركزية واللامركزية سواء امارست الادارة عملها بعقد من العقود ام بقرار يصدر عن سلطتها ، يعتبر عملا اداريا ، هو بطبيعته من اختصاص المحاكم الادارية في سائر وجوه النزاع التي تقع عليه . "

اما قرار (Fentry) — الصادر عن محكمة الخلافات ، فقد ايد ماذهب اليه مجلس الدولة

---

(١) — انظر — الحقوق الادارية — صلاحية المحاكم الادارية — للاستاذ شاكر الحنبلي

(٢) — انظر — صفحة — ١١٧ —

(٣) — انظر كتاب القضاء الادارى للاستاذ عدنان الصجلاني ص ١١٨

(٤) — الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ مصطفى الهاروني ص ٣٢١

في قراره السابق ٠تلك هي القرارات الثلاث التي تنظم اختصاص القضاء الاداري في فرنسا ، اما المبادئ التي جاءت بها هذه القرارات ، والتي لا زالت حتى الآن تنظم اختصاص القضاء الاداري فهي :

اولا — " المنازعات بين الافراد — هي من اختصاص المحاكم العادية وحدها ٠ "

ثانيا — " المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها — تكون من اختصاص المحاكم الادارية ، اذا كان موضوع النزاع يتعلق بتسيير دائرة عامة او ممارسة الادارة سلطات الضابطة ، وفيما عدا ذلك يكون الاختصاص للمحاكم العادية كقضايا املاك الادارة الخاصة فهي من اختصاص المحاكم العادية " — انظر قرار Terrier

ثالثا — " المنازعات المتعلقة بسير الدوائر العامة هي كلها من اختصاص المحاكم الادارية — ولكن — يستثنى من ذلك :

أ — " الدوائر العامة الناظمة لسير القضاء العادي نفسه (ويلحقون بها مصلحة الاحوال المدنية) فليس للقضاء الاداري ولاية عليها ٠ " ٠

ب — الدوائر العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فالنزاع في اعمالها من اختصاص القضاء العادي ٠ " ٠

جـ — " وحتى في سائر الدوائر العامة الاخرى اذا عمدت الادارة في عملها الى اساليب — الحقوق الخاصة فان حق النظر في المنازعات الواقعة بسبب هذه الاعمال يعود للقضاء العادي " ٠

رابعا — " تفسير المقررات الادارية وتقدير صحتها هما ايضا من اختصاص القضاء الاداري ٠ "

تلك هي النظريات والمبادئ الحقوقية التي انبثقت عنها ، ووضعت اسس الاختصاص القضائي الاداري في فرنسا ، والتي تسير من افضل الى افضل بفضل الاجتهاد الاداري ٠

((الاختصاص في سوريا))

١ — مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى ٠

اما في سوريا — وقد نهجت النهج الفرنسي — في تنظيمها القضائي — فلم يضطر مجلس الشورى السوري حتى عام ١٩٥٠ ٠ الى البحث عن الضابط الصحيح لتوزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية والعادية ٠ فسوريا لم تأخذ بمبدأ فصل السلطات بشكله القاسي ٠ بل اخذت به بشكله اللين — وكانت نظرية الخدمة العامة قد استقرت وتبلورت في التشريع الفرنسي واعتبرت اساسا ترتكز عليه الحقوق الادارية في توزيع الاختصاص بين المحاكم ٠

وحتى عام ١٩٤١ — لم يكن اختصاصات مجلس الشورى مستقرة — وصلاحياته محددة معينة ٠ بل كان تابعا في تنظيمه لاهواء المشرع الاجنبي حينا — والوطني حينا آخر ٠ وبعد عام ١٩٤١ استقر القضاء الاداري لفترة تمتد من عام ١٩٤١ — ١٩٥١ — حيث الغي مجلس الشورى — ففي هذه الفترة تبني الشارع السوري لنظرية الخدمة العامة لتوزيع الاختصاص ما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ٠ (١)

واصبح مجلس الشورى السوري يقوم بخصائص واختصاصات مجلس الشورى الافرنسي ، الذي بلغ حد الكمال فكان مجلس الشورى السوري ينظر في جميع الدعاوى الادارية الناشئة عن سير وتنظيم الخدمات

---

(١) — انظر القضاء الاداري — الجزء الاول — للاستاذ عدنان العجلاني ص ١١٩ وانظر ايضا مجلة نقابة المحامين بدمشق العدد ٦ المجلد ١٧ ص ٢٩

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

العامة ، والتي لم يعين لها القانون مرجعا صالحا للنظر فيها — من المحاكم او اللجان الادارية الاخرى. (١)
ومجلس الشورى السورى ليقوم بعمله هذا — كان يتجه ولا شك نفس الاحكام التي ذكرتها فيما سبق في صدد البحث فن اختصاص القضاء الاداري الفرنسي ·

فيمكننا جمع الدعاوى التي ينظرفيها مجلس الشورى والمحاكم واللجان الادارية في زمر ثلاث:

اولا — دعاوى الابطال بسبب تجاوز حدود السلطة ·

ثانيا — دعاوى القضاء الكامل ·

ثالثا — دعاوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية ·

فمجلس الشورى السورى ينظر في الدعاوى الادارية التي عددها القانون — والتي هي من اختصاصه وكما ذكرت سابقا ينظر في جميع الدعاوى الادارية الناشئة عن سير وتنظيم الخدمات العامة ، والتي لم يعين لها القانون مرجعا صالحا للنظر فيها — فينظر مجلس الشورى مثلا —

١— " في دعاوى الاماكن الخطرة والمقلقة للراحة العامة · "

٢— " وفي دعاوى التعويض الناشئة عن اغلاق المحلات بأوامر ادارية · "

٣— " وفي دعاوى استرداد التأمينات المدفوعة الى الادارات العامة من قبل الداخلين في المناقصات العامة · "

وبالاستناد الى نظرية الخدمة العامة التي اخذ بها التشريع السورى — يخرج من اختصاص مجلس الشورى النظر في دعاوى املاك الدولة الخاصة · والدعاوى الناشئة عن سير القضاء ، والدعاوى الناشئة عن الاعمال التي نزلت بها الادارة الى سوية الافراد (فقد قبلت ضمنا تطبيق قواعد الحقوق الخاصة عليها)· وفي الدعاوى المتعلقة بقضايا الضرائب غير المباشرة · (لان تحقق هذه الضريبة ليس تابعا للسلطة الادارية)·

وباعمال الادارة المعتبرة من قبل الوسيلة الفعلية — وفي الدعاوى المتعلقة بقضايا النزاع على الملكية الخاصة والحريات العامة والاحوال الشخصية · "(٢)

٢— مرحلة ما بعد الغاء مجلس الشورى ·

لما الغي مجلس الشورى السورى بالقانون /٧٢/ في ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ واحداث المحكمة العليا — لم يبق من القضاء الاداري الا ظله — اذ اصبحت جميع المحاكم الادارية — بما فيها المحكمة العليا — محاكم بالتخصيص — واصبح من اختصاص المحكمة العليا في القضاء الاداري الحالي — مقتصرا على الفصل في دعوى ابطال المقررات غير المشروعة · وجميع الدعاوى الادارية الاخرى التي كان ينظر فيها مجلس الشورى السورى — اصبحت من اختصاص المحاكم العادية ،(صلحية بدائية ، استئنافية) ، تمييزية·

وعلى هذا فالدعاوى التي كان ينظر فيها مجلس الشورى — بدون ان يكون للمحاكم الادارية الدنيا حق النظر فيها — اصبحت من اختصاص القضاء العادي في جميع درجاتها من البداية حتى التمييز· اما القسم الآخر من الدعاوى الادارية والتي كان مجلس الشورى ينظر فيها تمييزا فقد بقيت هذه الدعاوى الادارية ترى امام المحاكم الادارية — في الدرجة الاولى والاخيرة ثم تمييزا امام محكمة التمييز · (٣)

---

(١)— اى انه كان يستعمل في توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية — اسلوبان — اسلوب النص العام واسلوب التعداد — واسلوب التعداد كان يستعمل وحده لتحديد اختصاص جميع المحاكم الادارية · ما اسلوب النص العام فقد استعمل لتحديد اختصاصات مجلس الشورى بالاضافة الى اسلوب التعداد ايضا " للتوسع انظر كتاب القضاء الاداري الجزء الاول للاستاذ عدنان العجلاني ص ١١٣ ← يتبع

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الخامس

(١) تقسيم دعاوى القضاء الاداري (٢)

ذكرت في بحث الاختصاص القضائي الاداري ، بان الدعاوى التي ينظر فيها القضاء الاداري — السوري يمكن حصرها بالزمر الثلاث التالية :

١ــ دعاوى الابطال بسبب تجاوز حدود السلطة ·

٢ــ دعاوى القضاء الكامل " Recours de pleine juridiction "

٣ــ دعاوى تفسير وتقدير مشروعية المقررات الادارية ·

— بين القضاء الكامل وقضاء الابطال —

تعريف دعاوى الابطال :

ــ عرف الاستاذ شاكر الحنبلي ــ دعوى الابطال الادارية بما يلي : " دعوى اعتراضية ، يعترض فيها على قرار ابرم خلافا للصلاحيات القانونية " ــ الحقوق الادارية ــ

ــ وعرف الاستاذ فؤاد شهاط ــ دعوى الابطال بما يلي : " هي الدعوى التي تستهدف الغاء الاعمال الادارية باستثناء الاتفاقات ، اي العقود الثنائية الطرف ، وباستثناء الاعمال التي يطلق عليها اسم العقود الحكومية ، فتبقى واذن هذه الدعوى كوسيلة لمراقبة جميع الاعمال الوحيدة الطرف " كتاب الحقوق الادارية السورية والمقارنة "

ــ وعرف الاستاذ مصطفى الهاروني دعوى الابطال بما يلي : " هي التي تستهدف الغاء ــ القرارات الادارية غير القانونية " مجلة نقابة المحامين بدمشق ــ العدد ٩ ــ المجلد ــ ١٧ ــ

ــ وعرف الاستاذ عدنان العجلاني دعوى الابطال بما يلي " هي طريق قضائي في مراقبة مشروعية القرارات الادارية النافذة ، يمارسها الاشخاص المتضررون من القرارات الادارية غير المشروعة ، ليحصلوا بواسطتها على ابطال القرارات المذكورة " القضاء الاداري ·

تعريف دعاوى القضاء الاداري الكامل :

ــ عرف الاستاذ شاكر الحنبلي دعاوى القضاء الاداري الكامل بما يلي :

هي الدعاوى المقامة من قبل من يعتبرون انفسهم متضررين من جراء عقود ادارية ادت الى ــ الاخلال بحقوقهم او الى عدم اظهارها · " كتاب الحقوق الادارية " ·

ــ عرف الاستاذ فؤاد شهاط دعاوى القضاء الاداري الكامل بما يلي :

" دعوى القضاء الكامل ويقال لها دعوى التعويض ــ او الدعوى الادارية العادية ــ هي الدعوى الاصلية التي تقام لدى القضاء الاداري من اجل تثبيت حق من الحقوق · " " كتاب الحقوق الادارية السورية والمقارنة " ·

تابع الشوح في الصفحة السابقة (١١)

(٢)ــ انظر مبادئ الاجتهاد الاداري الفرنسي في هذا الشأن المذكورة في الصفحة ٣ من هذا البحث وللتوسع انظر كتاب القضاء الاداري ــ الجزء الاول ــ للاستاذ عدنان العجلاني ص ١١٩

(٣) ــ انظر كتاب الدكتور العجلاني ــ القضاء الاداري ص ١٣٢

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

— وقد عرف الاستاذ مصطفى البارودي دعوى القضاء الاداري الكامل بما يلي :

" وهي دعوى التعويض التي تقام على الدولة في كل نزاع معها بسبب سير الدوائر العامة يؤدي الى وقوع الاضرار بالافراد سواء بنتيجة التزامات غير تعاقدية ، كما في حالات الخطأ الواقع من الادارات العامة او في الحالات الاخرى التي رأينا انها تهمة الدولة فيها لا تبنى على الخطأ بل على قاعدة — المساواة امام الاعباء العامة . "

" مجلة نقابة المحامين العدد ٦ — المجلد ١٧ —

— وقد عرف الاستاذ عدنان المحلاني دعوى القضاء الاداري الكامل بما يلي :

" دعاوى القضاء الكامل تقام على الادارات العامة من قبل الافراد ، اما لأن هذه الادارات لم تقم بالتزاماتها العقدية ، او لانها تمتنع من دفع راتب الموظف او تعويضه ، او لانها فرضت ضريبة على شخص غير مكلف بها " .

" القضاء الاداري — الجزء الاول "

فمن هذه التعاريف يتبين لنا بان القضاء الاداري الكامل يختلف من قضاء الابطال :

١ — فدعاوى الابطال تستهدف الغاء قرار اداري غير مشروع — بينما تستهدف دعاوى القضاء الاداري الكامل مجموعة من الاعمال الادارية ، التي اضرت بحقوق الغير — كمطالبة الموظف لراتبه الذي لم تدفعه له الدولة — او مطالبة الحكومة بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة . (١)

٢ — القضاء الاداري الكامل " هو قضاء شخصي " باعتباره يستهدف حق مهضوم يطالب به صاحبه . او التعويض عليه نتيجة للاضرار التي لحقته اثناء عمل اداري ، او تنفيذ خدمة عامة . (٢)
بينما قضاء الابطال " قضاء مادي " يستهدف الغاء القرار الاداري المطعون فيه ، والمطلوب ازالته .

٣ — دعوى الابطال تقترن بحكم له — مفعول عام مطلق — بينما دعوى القضاء الكامل تقترن بحكم له " مفعول نسبي " يقتصر على الطرفين المتنازعين . فالحكم الصادر عن المحكمة العليا بالغاء القرار المطعون فيه ، لتجاوز حدود السلطة . يسري هذا الالغاء على جميع الافراد . بينما الحكم الصادر في دعوى القضاء الاداري الكامل لا تشمل الا الطرفين المتنازعين (المدعي — والمدعى عليه) ولا يسري على احد غيرهما .

لنفرض ان الحكومة احالت عددا من الموظفين على التقاعد ، دون ان تصفي حقوقهم التقاعدية — فاقام احدهم الدعوى على الادارة ، وحكمت له المحكمة براتبه التقاعدي . فهذا الحكم لا يشمل الا الفرد الذي اقام الدعوى على الادارة ولا يشمل باقي الموظفين . (٣)

٤ — ليس بوسع القاضي في قضاء الابطال — الا الحكم بالغاء القرار المطعون فيه — او تصديقه . بينما القاضي في القضاء الاداري الكامل يتمتع بسلطة كبيرة . في التحقيق — والحكم — فيعطي

---

(١) — انظر كتاب الحقوق الادارية السورية والمقارنة للاستاذ فؤاد شباط .

(٢) — موجز الحقوق الادارية للاستاذ احسان الشريف

(٣) — انظر الحقوق الادارية السورية والمقارنة . للاستاذ فؤاد شباط .

المستدعي حقه — ويعين ويحدد حقوقه — ويلغي العمل الاداري ويعيد الوضع الى سابق عهده او يعدله . (١)

٥ — في دعوى الابطال ترفع الدعوى رأسا ضد قرار مخالف للقانون اما في دعوى القضاء الاداري الكامل — فيقوم النزاع بين طرفين متداعيين — كما هو الحال في الدعاوى العادية — اي هناك مدعي ومدعى عليه — والمدعى عليه في القضاء الاداري الكامل هي الادارة . (٢)

٦ — والاصول المتبعة في قضاء الابطال هي اصول بسيطة ونفقات الدعوى عادية بخلاف الاصول المتبعة في القضاء الاداري الكامل ، فهي اصول معقدة نوعا ما — وضعية .

٧ — يختلف القضاء الاداري الكامل عن قضاء الابطال من حيث المهلة .

٨ — ويضيف الاستاذ عدنان الصهلاني في كتابه القضاء الاداري في الجزء الاول — فرقا آخر " فدعوى الابطال اساسها قرار نافذ — اما دعوى القضاء الكامل — فاساسها قرار منفذ — او بحسب التعبير الذي الذي يستعمله العميد هوريو : أعمال التنفيذ او الادارة والحقوق الشخصية بالتعويض التي تتولد عنها (ص ١٤٠) .

ومن هذا يتبين لنا بأن دعوى القضاء الاداري الكامل تشبه من جميع الوجوه الدعاوى العادية ولقد سمى الاستاذ احسان الشريف في كتابه موجز الحقوق الادارية — القضاء الاداري الكامل بالقضاء العادي للاسباب التالية :

١ — لاعتباره قضاء الحقوق العامة . "

٢ — " يتقيد بشروط مشابهة للقضاء العادي امام المحاكم المدنية فهو نوع من القضاء الاداري الاكثر تقربا من القضاء العادي . . . . . "

---

(١) — موجز الحقوق الادارية للاستاذ احسان الشريف .

(٢) — ولقد ذكر الاستاذ احسان الشريف في كتابه موجز الحقوق الادارية عن الطرفين المتخاصمين في دعوى القضاء الكامل ما يلي " . . . . . ان المراجعة العادية في القضاء الكامل تتضمن مثل الدعاوى العادية مدعيا ومدعى عليه ، وفردا او ادارة — الا ان الشخص الاداري لا يحاكم رأسا امام القضاء بل بواسطة العقد الذي اصدره بينما تقام الدعوى في القضاء العادي رأسا على فاعل الضرر والامر على عكس ذلك في بحث الضرر والمسؤولية لان العقد الذي — ينتج عنه الضرر او المسؤولية هو الذي تقام من اجله الدعوى امام مجلس الدولة . . . . " .

الباب الثاني

القضاء الاداري الـكامل

النهـذة الاولـى

المحاكم الادارية التي تنظر في دعاوى القضاء الادارى الكامـل

ان تشريعنا السورى لم يحصر حق النظر في دعاوى القضاء الادارى بمجلس الشورى — قبل الغاء هذا المجلس — او المحكمة العليا — اليوم — بل اوجد الى جانب المحكمة العليا — هيئات ادارية اخرى تنظر في دعاوى القضاء الادارى الكامل ·

وهذه الهيئات التي تنظر في دعاوى القضاء الادارى الكامل يمكن حصرها بما يلي :

اولا — اللجان الادارية ذات الصفة القضـائية ·

آ — لجان الضرائب المباشرة ·

ب — اللجنة التحكيمية لرسم الشرفية ·

ثانيا — ديوان المحاسبات — وله حق النظر في دعاوى القضاء الحسابي ·

ثالثا — مجلس التأديب — وله حق النظر في قضايا تأديب الموظفين ·

رابعا — مجلس القضاء في مركز المحافظة — يتمتع باختصاص ادارى — استشارى وقضائي ·

خامسا — مجلس الشورى (قبل الغائه) وكان له حق النظر في :

آ — دعاوى العقود والمناقصات والامتيازات الادارية ·

ب — دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة ·

جـ — دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية ·

د — الدعاوى المنبعثة عن شغل الاملاك العامة ·

هـ — الاعتراضات على المجالس والهيئات الادارية او المحليـة ·

و — جميع الدعاوى الادارية المنبعثة عن تنفيذ الخدمات العامة ولم يعين لها القانون مرجعا صالحا للنظر فيها ·

قلنا بان مجلس الشورى — كان له قبل الغائه — حق النظر بهذه الدعاوى ، ولعد الغاء هذا المجلس ، فقد اصبح القضاء العادى هو المرجع الصالح للنظر بهذه الدعاوى ·

ويجب علينا ان نذكر بان احكام المحاكم الادارية — الى ما قبل الغاء مجلس الشورى — بعضهـا كان يستأنف لدى مجلس الشورى ، وبعضها الآخر تميز اليه ·

اما الآن وبعد الغاء هذا المجلس ، فقد اصبحت بعض احكام المحاكم الادارية تستأنف الى محاكم الاستئناف المدنية — والبعض الآخر تميز الى محكمة التمييز ·

" دعاوى القضاء الاداري الكامل "

يمكن اجمال دعاوى القضاء الاداري الكامل مما يلي : (١)

١) ـ دعاوى العقود والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدها الادارات العامة للمصلحة العامة .

٢) ـ دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة .

٣) ـ دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العاملين وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية .

٤) ـ الدعاوى المنبعثة عن شغل الاملاك العامة .

٥) ـ دعاوى الضرائب المباشرة .

٦) ـ الاعتراضات على المجالس والهيئات الادارية والمحلية .

٧) ـ دعاوى القضاء التأديبي .

٨) ـ دعاوى القضاء الحسابي .

٩) ـ جميع الدعاوى الاخرى المنبعثة عن تنفيذ الاشغال العامة .

---

(١) ـ اخترت التصنيف الذى قال به الاستاذ عدنان العجلاني لدعاوى القضاء الاداري الكامل كما ذكرها في كتابه القضاء الاداري الجزء الاول ص ١٤٢

المبحث الاول

— ٠ دعـاوى العقـود الاداريـة ٠ —

كثيرا ماتلجأ الادارة الى عقد — عقود مختلفة مع الافراد — او الاشخاص الاعتبارية ، من اجل تملك او مبادلة ، او بيع — مال — او من أجل تموين الادارة — فهذه العقود التي تعقدها الادارة في سبيل الخدمة العامة ليست من العقود العادية بل هي عقود ادارية تمتاز بها الادارة على الافراد في الحقوق والواجبات ٠

على ان هذا لايعني ان جميع العقود التي تبرمها الادارات العامة في سبيل الخدمة العامة هي عقود ادارية — مع العلم بان الية التعاقد واحدة في العقود الادارية والعقود العادية كما يقول (Waline) (١) فالعقود التي تعقدها الادارة حتى تعتبر من العقود الاداريـــة يجب ان يتوفر فيها الشروط الثلاث التالية ٠ (٢)

آ — ان يكون العقد مبرما من قبل الادارات العامة ٠

ب — ان يكون قد عقد في سبيل خدمة عامة ٠

ج — ان يكون بطبيعته عقدا اداريا ٠

الشرط الاول — ان يكون العقد مبرما من قبل الادارات العامة

ويقصد بالادارات العامة كما يقول الدكتور عدنان العجلاني — الدولة — والادارات المحلية كالمحافظات والاقضية والنواحي والبلديات واخيرا المؤسسات العامة ٠ والذي يقوم بابرام هذه — العقود الاشخاص الطبيعيون الذين يمثلون الادارات العامة ٠

فهل معنى هذا ان نعتبر اي عقد يبرمه هؤلاء الاشخاص هو من العقود الادارية ؟ لاشك فان الجواب عن ذلك سوف يكون — سالبا — فالعقود الادارية التي تعقدها الادارات العامـــة والتي يتم ابرامها على ايدي هؤلاء الممثلين — تتمتع فيها الادارة بامتيازات جمة — كأن تأمـــر الادارة — المتعاقد معها ، ان يقوم بتنفيذ التزامات اضافية — او تعدل الالتزامات التي ينطوي العقد عليها — واذا اخل المتعاقد مع الادارة في تنفيذ شروط العقد — اتخذت الادارة — مباشرة من عندها تدابير ادارية صارمة بحقه —

لهذه الاسباب — فلا يمكن ان تسمح لهؤلاء الاشخاص بعقد العقود الادارية في كل وقت ٠ ولا يعتبر من العقود الادارية الا التي عقدها — هؤلاء الاشخاص اثناء ممارستهم لوظائفهم ٠ (٣)

---

(١) — انظر الوجيز في الحقوق الادارية — للاستاذ مصطفى البارودي ص ٢٢٩

(٢) — هذه الشروط الثلاث مأخوذة عن بحث العقود الادارية للاستاذ عدنان العجلاني في كتابـــه القضاء الاداري الجزء الاول ص ١٤٦

(٣) — الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ مصطفى البارودي ص ٢٢٨ — ٢٢٧
والقضاء الاداري — للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٤٧

الشرط الثاني — ان يكون العقد قد عقد في سبيل خدمة عامة :

للتفريق ما بين العقود الادارية والعقود العادية — ينظر الى العلامة الفارقة التي تميز ما بين النوعين — الاداري والعادي — هذه العلامة هي تأمين سير خدمة عامة .

ان التحليل الحقوقي لموضوع العقد — او بالاحرى هدف العقد — يبين لنا بوضوح الفرق بين العقود الادارية والعقود الخاصة .

فالعقود الخاصة تهدف الى تأمين مصلحة خاصة ، اي تتعلق بالصالح الخاص للافراد — المتعاقدين فيما بينهم — بخلاف العقود الادارية — التي وان كانت تعقد بين الافراد الذين يهدفون تحقيق صالحهم الخاص — والاشخاص الطبيعيين الذين يمثلون الادارة — والذين يهدفون الى تأمين خدمة عامة بادارتهم الصالح العامة — فالعقود الادارية اذن هي التي تستهدف الخدمة العامة عن طريق ادارة الصالح العامة وتأمين سيرها وتنظيمها . (١)

وللمحكمة التي تنظر بهذه العقود الحق في ان تقول — بان هذا العقد من العقود الادارية والذي يهدف — تأمين خدمة عامة — او من العقود الخاصة التي تهدف تأمين الصالح الخاص — للافراد . (٢)

ومن ذلك يتبين لنا — بان العقود التالية — ليست من العقود الادارية — وهي :

١ — العقود المالية المحضة — والعقود المتعلقة بادارة املاك الادارة الخاصة .

٢ — العقود التي لا يكون موضوعها ذا صلة بالصالح العامة اي (تأمين خدمة عامة) . (٣)

ويضيف الى ذلك الاستاذ مصطفى البارودي ما يلي : " وحتى العقود المتعلقة بالصالح — العامة لا تكون عقودا ادارية الا اذا كان المتعاقد مع الادارة قد اشترك فيها بادارة المصلحة العامة . " (٤)

الشرط الثالث — ان يكون العقد ذا طابع اداري —

ثم ان العقود الادارية التي تستهدف تأمين خدمة عامة لا تكون كلها عقودا ادارية — فقد يعمد رجال الادارة في ادارة الصالح العامة — التي تستهدف تأمين الخدمة العامة الى اساليب الحقوق الخاصة المتبعة بين الافراد اي الى تطبيق القانون المدني .

فالعقود التي تعقدها الادارة والتي تشابه عقودا معروفة في الحقوق التجارية — او المدنية هي عقود خاصة . والعقود التي تعقدها الادارة اذا كانت طبق الاصل لما تعارف عليه الافراد — فهي عقود خاصة — ولكنها يمكن ان تتصف عقودها بالصفة الادارية — اذا تضمنت هذه العقود

---

(١) — الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ مصطفى البارودي ص ٢٣١

(٢) — موجز الحقوق الادارية للاستاذ احسان الشريف .

(٣) — القضاء الاداري — للاستاذ عدنان الحلاني ص ١٤٧

(٤) — الوجيز في الحقوق الادارية — للاستاذ مصطفى البارودي ص ٢٣٢

نصوصا استثنائية او شروطا خاصة في صالح (هذه الصالح ذات الطابع التجاري او الصناعي) — لتسيير الصلحة العامة . (١)

وهذا ذلك فالخدمة العامة — هي امر باطني — من الصعوبة الكشف عنها — والاعتماد على هذا الشرط للتفريق ما بين العقود الادارية والعادية — امر صعب جدا — ولا بد ان يتمتع العقد بصفة اخرى — وهذا الشرط — هو ان يكون العقد ذات طابع اداري . (٢)

فالعقد الاداري يمكن ان يعرف من القواعد الحقوقية التي تطبق عليه والتي يخضع لهـا الافراد مقدما — هذه القواعد التي جاء بها القانون واقرها الاجتهاد والتي تحدد حقوق والتزامات المتعاقدين مع الادارة . (٣)

﴿ مرجع دعاوى العقـود الاداريـــة ﴾

حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني سنة ١٩٥١ كان المرجع الصالح للنظر في دعاوى العقود الادارية هو مجلس الشورى السوري — وبعد الغاء هذا المجلس بالقانون رقم /٧٢/ في ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ وايجاد المحكمة العليا وحصر اختصاصها في دعاوى مشروعية القرارات الادارية — والنظر في دستورية القوانين والمراسيم — واعطائها مهمة القضاء السياسي في البلاد — اختلف المرجع في دعاوى العقود الادارية عن ما كان عليه قبل الالغاء .

ولهذا ان اردنا ان نبحث في مرجع دعاوى العقود الادارية لا بد لنا من ان نميز بين مرحلتين

١ــ مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى .

٢ــ مرحلة الوضع الحاضر .

---

(١) ــ الوجيز في الحقوق الادارية للاستاذ مصطفى الهاروديص ٢٣٢

(٢) ــ القضاء الاداري ــ للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٤٨

(٣) ــ الوجيز في الحقوق الادارية ــ للاستاذ مصطفى الهاروديص ٢٣٠

مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى

ذكرت فيما سبق ، بان العقود حتى تعتبر من العقود الادارية يجب ان يتوفر فيها الشروط الآتية :

١ــ ان يكون العقد مبرما من قبل الادارات العامة ·

٢ــ " " " في سبيل خدمة عامة ·

٣ــ " " بطبيعته عقدا اداريا ·

ولقد نصت المادة / السادسة / من المرسوم التشريعي / ٧١ / المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ان دائرة القضاء في مجلس الشورى تنظر في دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدها الادارات العامة للمصلحة العامة "

اذن فالمرجع الصالح للنظر في دعاوى العقود الادارية هي دائرة القضاء في مجلس الشورى :

بناء على ذلك يخرج عن اختصاص القضاء الاداري (مجلس الشورى) جميع العقود التي ابرمتها السلطات الادارية بشأن ادارة املاكها ومصالحها الخاصة . (١)

ويخرج عن اختصاص مجلس الشورى ــ جميع العقود التي ابرمتها الدولة عند اضطلاعها باحدى ــ المصالح المطبوعة بطابع صناعي او تجاري ــ فانها تتمتع بذات الوضع الذي يتمتع به المتعهد العادي الا اذا كان ثمة شرائط خاصة من شأنها اقصاء هذه الصفة ·

وترتب على ذلك ان جميع الاتفاقات المعقودة بين الدولة والمستوردين تخضع للقواعد العامة التي تشمل العقود العادية ولا يمكن اعتبارها من العقود الادارية [illegible] من اعتبار [illegible] وان الخلاف الناتج عن تنفيذ احكام هذه العقود مردع القضاء العادي لا القضاء الاداري . (٢)

والمحاكم العادية هي الصالحة للنظر فيما يتعلق بعقد تلزيم الصيدية في الانهار والبحيرات·

" ولئن كان مجرى النهر يعتبر من الاملاك العامة واستثماره في سبيل الصالح العام يعتبر خدمة عامة ــ الا ان الصيديه ليست من هذا القبيل لانها من املاك الدولة الخاصة ····· " (٣)

وليس من اختصاص مجلس الشورى السوري النظر في العقود الادارية ذات الطابع المدني ــ ولقد اقر مجلس الشورى اللبناني (٤) عدم اختصاصه للنظر في العقود الادارية المبرمة في سبيل خدمة عامة ، اذا كان طابعها غير ارادي ــ وهذا القرار مؤرخ في ٢٢ كانون الثاني ١٩٤٦ (٥).

" بما ان مجلس الشورى لا يصلح للنظر في عقود الادارة المنطبعة بالطابع المدني المحض ، كعقد استئجار سيارة شحن لاستعمالها في نقل لوازم الورشة ، ولا للنظر في تطبيق احكام القانون المدني

---

(١) ــ مجلس الشورى السوري قرار رقم / ١٩٩ / تاريخ ١٠٠ / ٧ / ١٩٤٦ مجلة القانون العدد / ١ / ١٩٤٧

(٢) ــ مجلس الشورى الفرنسي في ٢٣ / ١٢ / ١٩٤٦ ؛

(٣) ــ القضاء الاداري للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٤٧

(٤) ــ يذكر ان الدكتور عدنان العجلاني في كتابه القضاء الاداري في حاشية الصفحة ١٤٩ ــ ما يلي : ان اختصاصات مجلس الشورى اللبناني لا تختلف عن اختصاصات مجلس الشورى السوري في شيء ولذلك يمكن الاستشهاد باجتهاداته في معرض البحث في القضاء الاداري ·

(٥) ــ القضاء الاداري للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٤٩

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المتعلقة بواجبات المستأجر تجاه المؤجر ، لان الادارة باجراءاتها مثل هذه العقود تمارس اعمالا اعتيادية يتعاطاها الافراد ، فتنزل منزلتهم وتخضع مثلهم لصلاحية المحاكم العادية ·

وبما ان صلاحية مجلس الشورى ، بوصفه محكمة ادارية ، تتناول العقود ذات الصبغة العامة ، اى التي تجريها الادارة كسلطة عامة مستهدفة منها احداث او تسيير مصلحة عامة ، كما تتناول الافعال التي صدرت عنها في سبيل الاهداف ذاتها والحقت ضررا بالافراد "·

مرحلة الوضع الحقوقي الحاضر

بعد انشاء مجلس الشورى بالقانون رقم ٧٢٢/ الصادر بتاريخ ٣١ كانون ثاني ١٩٥١ اصبحت جميع دعاوى العقود الادارية من اختصاص القضاء العادى بحسب الاختصاص الموضوعي او الكمي ولم يفرق القانون بين العقود ذات الطابع المدني — والعقود الادارية · فاذا حدث خلاف بين الادارة والافراد بشأن عقد من عقود الادارة تقام الدعوى بهذا الشأن امام محكمة الحقوق البدائية او محكمة الصلح · (١)

والحكم الصادر عن محكمة البدائية — يقبل الاستئناف والتمييز — والصادر عن محكمة الصلح يقبل الاستئناف والتمييز — او التمييز فقط ! بحسب ما تكون الدعوى من صلاحية محكمة الصلح الواسعة او المحددة كما يقول الدكتور الحلاني في كتابه القضاء الاداري — الجزء الاول — ومستثنى من هذا الاختصاص — جميع دعاوى العقود الادارية التي تقيمها البلديات او تقام عليها في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة الاف نسمة · فهذه الدعاوى ظلت بحكم المادتين (٩٠) و (١٤١) المعدلتين من القرار ٥/ ل ر المؤرخ في ٦ كانون ثاني ١٩٤٦ من اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة ينظر فيها بالدرجة الاولى — وهي قابلة للاستئناف — والتمييز ·

ولقد ذكر الاستاذ عدنان العجلاني في كتابه القضاء الاداري — الجزء الاول — (٢) ما يلي :

" وان جعل دعاوى العقود الادارية من اختصاص المحاكم العادية — لا يغير من طابع هذه العقود شيئا ، فطابعها يبقى اداريا ولو اصبحت الدعاوى المنبعثة عنها — من اختصاص القضاء العادى" ·

ومن هذا

اولا — اصبحت جميع دعاوى العقود الادارية من اختصاص القضاء العادى ·

ثانيا — لا زال طابع تلك العقود اداريا ولو اصبحت من اختصاص القضاء العادى ·

ولكن — استاذنا الجليل — الدكتور عدنان العجلاني لم يذكر لنا بالنص الصريح ، فيما اذا كان يطبق على هذه الدعاوى قواعد القانون المدني الذى يطبق على علاقات الافراد فيما بينهم — او على الادارات العامة اذا اصبحوا والافراد سواء ·

ام يطبق على هذه الدعاوى قواعد الحقوق الادارية — لان طابعها يبقى اداريا كما يقول — استاذنا الدكتور عدنان العجلاني !!!

---

(١) — انظر القضاء الاداري — للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٤٣

(٢) — انظر في حاشية الصفحة — ١٤٤ —

" دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة واعمال تنفيذ الخدمات العامة "

قد تؤدي الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة الى الاضرار بالافراد ، سواء في مالهم او اشخاصهم .

ومن البديهي ان يطالب الافراد المتضررين بالتعويض عن الاضرار التي اصابتهم نتيجة تنفيذ الخدمات العامة او سير الاشغال العامة .

ولكن هل هذا مسؤوليه الدولة عن اعمالها كان مقررا ومأخوذا به منذ القدم ؟

في الحقيقة لم يتقرر مبدأ مسؤوليه الدولة عن اعمالها الا في اواخر القرن الماضي . اما قبل هذا التاريخ فقد كان الرأي السائد والذي كان ينادي به الفقيه — La Ferrière —

" ان الدولة بوصفها صاحبة السيادة والسلطان لا يمكن ان تسأل عما تفعل " (١)

ولكن منذ مطلع القرن العشرين قضى على هذه الآراء وتقرر أن سيادة الدولة ليست مطلقة وانها خاضعة للقانون ، وهي مسؤولة عن نتائج اعمالها .

ويجب علينا منذ الآن تبيين نوعين من الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية . الاعمال الادارية وهي مسؤولة عنها — والاعمال الحكومية — او الاعمال السيادة — فلا تسأل الحكومة عن نتائجها ، " بل تسأل عنها سياسيا وتخضع لرقابة البرلمان وحده " والاعمال الادارية = " هي الاعمال ، القانونية التي تقوم بها السلطة الادارية العليا ، او السلطات الادارية المحلية في حدود اختصاصها وتصدر في صورة قرارات تنفيذية صريحة او ضمنية تعبر عن ارادة السلطة او الهيئة التي اصدرتها " .

ولقد عرف العميد هوريو — الاعمال الحكومية بقوله " هي الاعمال التي تقوم بها الحكومة وتتعلق — بضمان الوحدة السياسية ورعاية المصالح العليا للبلاد . " (٢)

وتتجلى اهمية التفرقة بين الاعمال الادارية والاعمال الحكومية بالاحكام القانونية التي تطبق على كلا النوعين من الاعمال .

والاعمال الادارية — ينظر فيها القضاء الاداري ، اما الاعمال الحكومية فلا يجوز لهذا القضاء ان ينظر فيها ، ولا يجوز لهذا القضاء ان يبحث فيما اذا كانت الحكومة قد اخطأت او اصابت في اعمالها تلك ، ولا ان يحكم للافراد بالتعويض نتيجة للاضرار التي اصابتهم بسببها . (٣)

من هذه المقدمة الموجزة يتبين لنا بان الدولة مسؤولة عن نتائج اعمالها الادارية اذن فالدعاوى تسمع ضد الدولة — والتي يطالب اصحابها فيها بالتعويض عليهم — عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة . ولكن من هو المرجع الصالح للنظر في هذه الدعاوى هل هو القضاء العادي ؟ ام هو القضاء الاداري ؟ .

وبما ان سوريا كانت تنتهج النهج الفرنسي حتى عام ١٩٥١ — اي حتى الغاء مجلس الشورى السوري بالقانون رقم / ٧٢ / بتاريخ / ٣١/ك ٢/ ١٩٥١ — .

والاجتهاد الفرنسي كان يرى ان الادارة مسؤولة عن افعالها الضارة بالغير لكن لا يطبق

---

(١) — انظر كتاب القانون الاداري المصري — للاستاذ فؤاد مهنا ص ٥٠٠

(٢) — = = = = = = = = ص ٤٩٩

(٣) — انظر كتاب القضاء المصري — للاستاذ فؤاد مهنا ص ٥٠٥

بالنسبة لهذه المسؤولية احكام القانون المدني الفرنسي ، وانما يرى — اي الاجتهاد الفرنسي — تطبق قواعد واحكاما خاصة تختلف عن احكام القانون المدني .

وفي سوريا — قبل الغاء مجلس الشورى السوري وكما ذكرت سابقا — كان التشريع السوري ينهج النهج الفرنسي ويطبق قواعد خاصة على مسؤولية الادارة — واليوم — وبعد الغاء هذا المجلس — اصبح المرجع الصالح للنظر في دعاوى التعويض يختلف اليوم عنه فيما قبل الغاء مجلس الشورى . وعلى هذا سوف ادرس دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة خلال مرحلتين — مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى — ومرحلة الوضع الحقوقي الحاضر .

" المرحلة الاولى "

مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى السوري

في هذه المرحلة ، كان مجلس الشورى السوري ، هو المرجع الصالح للنظر — في دعاوى التعويض المقامة على الادارة بسبب الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة او تنفيذ الخدمات العامة ، وكان مجلس الشورى ينظر بتلك الدعاوى بالدرجة الاولى والاخيرة اي بحكم قطعي ، لا يقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح ، واعادة المحاكمة ، واعتراض الغير .

ولكن توزيع الاختصاص بهذا الشكل المجمل الكلي لا يخلو من بعض الصعوبات والملابسات فلكي يكون الموضوع جليا واضحا ، افضل بحثه بفقرتين — كما نهج استاذنا عدنان المجلاني في دراسة هذا البحث .

ولهذا سوف ادرس في الفقرة الاولى — الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة .

وفي الفقرة الثانية — الاضرار الناشئة عن تنفيذ الخدمات العامة .

الفقرة الاولى — الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة

الادارات العامة مسؤولة عن الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة — سواء اصابت هذه الاضرار الاموال — او الاشخاص — والدولة مسؤولة عن الاضرار في حالة خطأ الخدمة — بمعنى ان الدولة ليست مسؤولة عن نتائج اعمالها دون ارتكاب خطأ خدمة .(١) ومسؤولية الدولة — اي الادارات العامة — ليست عامة ولا مطلقة ، بل ترتكز هذه المسؤولية على قواعد خاصة تختلف عن قواعد المسؤولية المذكورة في القانون المدني . فعندما يرفع احد الافراد — دعوى على الادارة ، يطالبها ، بالتعويض عن الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة — ماهي المحكمة الصالحة للنظر في دعواه . ؟

هل هي المحاكم الادارية — ام المدنية ؟ . . .

وهل يطبق على الادارة احكام الحقوق الخاصة المعمول بها في الحقوق المدنية ؟ ام تطبق عليها القواعد الخاصة بالمسؤولية الادارية ؟ . . . .

---

(١) — انظر موجز الحقوق الادارية — للاستاذ احسان الشريف .

وهما ان سوريا قد نهجت النهج الفرنسي في تنظيمها القضائي — حتى عام ١٩٥١ — فقد كانت تطبق احكام الاجتهاد الفرنسي ، والذي كان يرى بان المرجع الصالح للنظر في دعاوى الافراد ضد الدولة هي من صلاحية — مجلس الدولة الفرنسي — اما في سوريا فالمرجع هو مجلس الشورى السوري .

فبالاستناد الى القواعد السابقة يتبين لنا :

— بان الدولة مسؤولة عن الاضرار الناشئة عن حادث طارئ تسببه الاشغال العامة ، ولا فرق بين ان يكون الضرر ناجما عن تقصير المتعهد او عن خطأ الادارة بل يكفي ان يكون الضرر ذا صلة — بالاشغال العامة . (١)

ودعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن حادث طارئ تسببه الاشغال العامة ، هي من — اختصاص مجلس الشورى السوري .

اما اذا كان الضرر ناشئا عن استثمار الاشغال فحق النظر في دعاوى التعويض في هذه الحالة من اختصاص المحاكم العادية — كاصابة شخص بجروح بليغة بسبب خروج حافلات الترام عن الخط .

" ولكن اذا تضرر الشخص اثناء الاستثمار ومن جراء الاشغال العامة ذاتها وظروف انشائها ، فكان مجلس الشورى السوري هو المرجع الصالح للفصل في النزاع . (٢) والدولة مسؤولة ايضا عن — الاضرار التي اصابت الاملاك الخاصة من جراء شغلها شغلا موقتا في سبيل تنفيذ الاشغال العامة .

فالدعاوى التي يرفعها المتضررون ضد الادارات العامة هي من اختصاص القضاء الاداري ، باستثناء دعاوى الاستملاك ، والدعاوى المرفوعة على الاعمال الادارية والمشبهة بحالة الوسيلة الفعلية — فتخضع للمحاكم العادية (٣) ولقد تتعرض الاملاك الخاصة غير المنقولة بسبب جوارها من الاشغال العامة — اما الى نقص في قيمتها الشرائية — او الى نقص في بدل ايجارها ، فهذه الاضرار الاستثنائية التي تصيب العقارات بسبب مجاورتها للشغل العام تؤدي الى نقص قيمتها نقصا مستمرا . (٤)

فدعاوى التعويض عن هذه الاضرار ، من اختصاص القضاء الاداري — اي مجلس الشورى — اما دعاوى التعويض التي يرفعها الافراد نتيجة للاضرار التي اصابتهم من جراء الاشغال العامة ، والناشئة عن خطأ الموظف ، او المتعهد ، فالمرجع الصالح للنظر فيها هو مجلس الشورى .

وبالاضافة الى ذلك فقد كان من اختصاص مجلس الشورى ، النظر في دعاوى التعويض ولو كانت المسؤولية الادارية ناشئة عن جرم جزائي . (٥)

---

(١) — انظر القضاء الاداري — الجزء الاول — للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٥٥
(٢) — " " " " للاستاذ " " ص ١٥٦
(٣) — يذكر الاستاذ عدنان العجلاني في كتابه القضاء الاداري ص ١٥٦ — ان عمل السلطة العامة الذي يسمح بالاشغال المؤقت هو الذي يطبع الاشغال العامة بطابعه الاداري فاذا تم — الاشغال بدون هذا العمل او كان هذا الاذن غير مشروع او باطلا من حيث الشكل ، او كان — الاشغال جرى خلافا للحدود والشروط المذكورة في الاذن ، لم يكن هناك اشغال مؤقت بالمعنى المقصود وانما غصب مباشر واقع على الملكية الخاصة يخضع لاختصاص المحاكم العادية . "
(٤) — انظر القضاء الاداري — الجزء الاول — ص ١٥٧ — الاستاذ عدنان العجلاني —
(٥) — " " " " " " ص ١٥٩ " " "

الفقرة الثانية — الاضرار الناشئة عن تنفيذ الخدمات

ولم يقف مجلس الدولة الافرنسي في تقرير مسؤولية الدولة عند حدود المسؤولية التقصيرية المؤسسة على الخطأ بل تجاوزها في بعض الحالات وقضى بالتعويض رغم انتفاء الخطأ متجها في ذلك نحو تحقيق العدالة والمساواة بين جميع الافراد ويؤيد مجلس الدولة أحكامه ، بنظريات تختلف باختلاف الظروف والاحوال — فتارة كان يبني حكمه على نظرية الاثراء بلا سبب وتارة اخرى يبنيه على نظرية مخاطر الحرفة ، او المخاطر الاجتماعية ، او اضرار الجوار الاستثنائية : فالادارة كانت تعتبر مسؤولة عن الاضرار التي لحقت بالافراد من جراء سير الخدمة العامة ، وليست ناشئة عن اى خطأ .

" فقد حدث اثناء الحرب العظمى الماضية — ١٩١٤ — ١٩١٨ انفجار في مخازن الذخيرة الموجودة باحدى القلاع الكائنة بضواحي باريس وتسبب عن هذا الانفجار اضرار بليغة بالمباني المجاورة وقضى مجلس الدولة لاصحاب هذه المباني بالتعويض بحجة ان الخطر الذى ينجم عن وجود مثل هذه الذخائر قرب المباني تجاوز مخاطر الجوار العادية ولذلك تعتبر الدولة مسؤولة عن الاضرار التي تحدث بسبب ذلك ولو لم يقع خطأ بالمرة (قضية Regnault - Desroziers — في ٢٨ مارس سنة ١٩١٩ (١).

والادارة مسؤولة ايضا عن الخطأ الوظيفي الذى يقع من الموظفين التابعين لها اثناء قيامهم بوظائفهم او بسببها . فالدولة هي التي تتحمل كل المسؤولية ، ولا يحق لها ان ترجع على الموظف فيما يحكم له عليها بسبب الخطأ الوظيفي — او المصلحي .

ولقد اخذ مجلس الدولة الفرنسي بنظرية الخطأ الوظيفي في قضية (Pluchard) في حكمه الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٠٩ . وخلاصة القضية ان احد رجال البوليس بينما كان يعدو — خلف مجرم فار ليقبض عليه اصطدم باحد الافراد صدمة قوية اوقعته على الارض وسببت له عاهة مستديمة بساقه ، اعتبر مجلس الدولة الافرنسي ماحدث خطأ مصلحيا تسأل عنه الدولة ". (٢)

" وفي قضية Thépaz — اراد سائق سيارة عسكرى ان يتفادى السيارة التي امامه فمال بسيارته الى اليسار بكيفية نتج عنها حادث تصادم . اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا الفعل خطأ مصلحيا تسأل عنه الدولة " صادر بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩٣٥ (٣)

ومن البديهي ان لا تسأل الدولة عن اخطاء الموظفين الشخصية بل يتحمل الموظف وحده — مسؤولية الخطأ الشخصي الذى وقع منه . (٤)

ولقد ذكر الاستاذ فؤاد مهنا في كتابه القانون الادارى المصرى المثال التالي عن خطأ الموظف الشخصي ص ٥٢٧ " بينما كان بعض المسجونين في الفسحة خارج السجن في حوش المركز تحت حراسة السجان المختص ، دخل احد العساكر الحوش واعتدى على احد هؤلاء المسجونين واحدث له عاهة مستديمة وثبت ان هذا العسكرى المعتدى كان خاليا من الخدمة في ذلك اليوم لوجوده بالاجازة وان

---

(١) — انظر — كتاب — القانون الادارى المصرى — للاستاذ فؤاد مهنا — ص ٥١٤ — ٥١٥

(٢) — انظر — القضاء الادارى المصرى — للاستاذ فؤاد مهنا ص ٥١١

(٣) — " " " " " " ص ٥١١

(٤) — عرف الاستاذ الخطأ الشخصي بما يلي " هو الذى يكشف عن تصرف يحط . طابع يتبع في الصفحة التالية

وان حضوره للمركز في ذلك اليوم لم يكن القصد منه اداء خدمة عمومية من تلقاء نفسه من غير ان يكلفه احد من رؤسائه بعمل ما وثبت كذلك ان اعتداء على السجين كان بسبب حزازات شخصية بينهما لسبق اعتداء السجين عليه في حادث سابق . قررت محكمة جنايات طنطا ان الحكومة غير مسؤولة عن الحادث لوقوعه خارج اعمال الوظيفة (حكم تاريخ ٥ فبراير ١٩٢٤ " . ولكن الادارات العامة لا تسأل فقط عن الخطأ الوظيفي — الذي يمكن ان ينسب الى موظف معين بل تسأل ايضا عن الاخطاء الوظيفية التي لا يمكن نسبتها الى شخص بعينه ، وترجع الى خلل في سير الخدمة العامة — او في تنظيمها ، دون ان يعرف من هو المسؤول عن هذا الخلل في سير الخدمة العامة — وفي تنظيمها .

وسوف اذكر فيما يلي الحكمين اللذين ذكرهما الاستاذ فؤاد مهنا في كتابه القانون الاداري المصري على سبيل المثال ، وتطبيقا للمبدأ العام الذي ذكرته سابقا . (١)

" الحكم الاول صدر في ١٣ /مارس / سنة ١٩٢٥ في قضية — Clef — " .

" قبض البوليس على احد المتظاهرين بمناسبة عيد العمال و قاده الى احد الثكنات لاستجوابه ولكن الجنود الذين كانوا نازلين بتلك الثكنة اعتدوا عليه اثناء اعتقاله ولم يمكن تحديد المعتدين على وجه التعيين ولكن مجلس الدولة قضى مع ذلك بمسؤولية الادارة لانه اعتبر ان هذا الاعتداء ما كان — ليقع لولا سوء الرقابة والاشراف من جانب جهات الادارة العليا والرؤساء .

والحكم الثاني صدر عن مجلس الدولة في ١٧ /فبراير / سنة ١٩٠٥ في قضية Auxerre في الظروف التالية " توفي احد العساكر برصاصة اطلقت اثناء المناورات مع انه كان مقررا استعمال — الخراطيش الفارغة فقط . ورغم انه لم يمكن معرفة من الذي اطلق العيار القاتل فقد قرر مجلس الدولة " ان هذا الحادث في الظروف التي وقع فيها يجب نسبته الى خطأ مصلحي تتحمل الدولة مسؤوليته . "

فكان يعود لمجلس الشورى السوري وحده النظر في دعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن — تنفيذ الخدمات العامة والناشئة عن اخطاء الموظفين — التي تعتبر اخطاء وظيفية .

اما الاضرار التي ليست ناشئة عن الخدمة العامة بل عن اخطاء الموظف الشخصي ، فلقد ذكرت سابقا بان هذه الاضرار لا توجب مسؤولية الادارة والمرجع الصالح للفصل في الخلافات الناشئة بين الافراد المتضررين والموظفين بسبب اخطائهم الشخصية هي المحاكم العادية ، اما دعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن تنفيذ الخدمات العامة ، وليست ناشئة عن اي خطأ ، فكان يعود لمجلس الشورى حق النظر فيها .

الضعف والشهوة والاهمال الشخصي بحيث يمكن فصل الخطأ عن العمل الاداري الذي وقع الخطأ بمناسبته . اما الخطأ المصلحي فهو الذي ينبيء عن تصرف صادر من موظف معرض للخطأ بحيث لا يمكن فصل الخطأ عن العمل الاداري الذي يندمج فيه " .

" ويرى الاستاذان برتلمي — وابلتون — ان الخطأ يكون مصلحيا اذا اعتقد الموظف اثناء ارتكابه انه يؤدي وظيفته — وشخصيا اذا استغل الموظف وظيفته لارتكاب الخطأ " .

" ويرى الاستاذ جيز — ان الخطأ يعتبر شخصيا اذا كان صادرا بسوء قصد او كان جسيما يبلغ من جسامته درجة الفحش " انظر — كتاب القانون الاداري المصري — للاستاذ فؤاد مهنا ص٥١٢ — ٥١١ .

(١) — انظر القانون الاداري المصري ص ٥١٣

اما دعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن خلل في تنفيذ الخدمات العامة او في تنظيمهـــا دون ان تعرف من هو المسؤول عن هذا الخلل ، فكان يعود لمجلس الشورى حق النظر فيها . ولقد استثنى الاستاذ عدنان العجلاني من اختصاص مجلس الشورى (القضاء الاداري) ـ دعاوى التعدي على الملكية الخاصة ، والدعاوى التي استثناها القانون بنص صريح (١)

() الوضع الحقوقي الحاضـــــر ()

لا شك فبعد الغاء مجلس الشورى السوري ، لم يزول مبدأ مسؤولية الادارات العامة ـ او الدولة ـ عن الاضرار التي تصيب الافراد ، ولكن الشيء الذي تغير ، هو المرجع الصالح للنظر في الدعاوى التـي تتعلق بمسؤولية الادارة ، سواء كانت هذه المسؤولية ناشئة عن الاشغال العامة ـ او عن تنفيذ ـ الخدمات العامة .

فحتى تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ كان المرجع الصالح ، وهو مجلس الشورى السوري ، اما بعد عام ١٩٥١ ـ فاصبحت جميع الدعاوى التي تتعلق بمسؤولية الادارة من اختصاص القضاء العادي .

والدعاوى التي تتعلق بمسؤولية الادارة ترفع الى المحاكم البدائية او الصلحية بحسب اختصاصها الكمي ، والحكم الصادر عن محكمة البداية يكون قابلا للاستئناف والتمييز والحكم الصلحي يقبل التمييز او الاستئناف والتمييز .

فمعنى هذا انه اصبحت القواعد التي تحكم المسؤولية الادارية هي قواعد القانون المدني السوري والقواعد الخاصة التي تطبق على المسؤولية الادارية ـ اثناء وجود مجلس الشورى ـ اصبحت في حكـــم العدم . الا اذا كان على القاضي المدني تطبيق القواعد الخاصة التي تحكم المسؤولية الادارية ، وعلى ما اعتقد ليس هذا مما عناه القانون ، بل يكتفي القاضي المدني بتطبيق القواعد المدنية على الافراد ـ والادارات . (٢)

ذكرت سابقا بان جميع الدعاوى التي تتعلق بمسؤولية الادارة هي من اختصاص القضاء العادي سواء كانت هذه المسؤولية ناشئة عن الاشغال العامة ، او عن تنفيذ الخدمات العامة .

ولكن يستثنى من هذا المبدأ ـ طلبات التعويض عن الاضرار التي تسببها تنفيذ الاشغال العامة البلدية في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة الاف نسمة ، فهذه الطلبات لا يزال النظـــر فيها من اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظـة .

---

(١) ـ انظر كتاب القضاء الاداري ـ الجزء الاول ـ للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٦٢

(٢) ـ لا يعترف القضاء المصري بوجود قواعد خاصة تحكم المسؤولية الادارية كما هو الحال في فرنسا وسوريا قبل الغاء مجلس الشورى ، بل تطبق احكام القانون المدني على الافراد والادارات ـ العامة ـ انظر القضاء الاداري المصري ـ للاستاذ فؤاد مهنا ص ٥١٩ .

البحث الثالث

((القضاء التأديبي))

ان القضاء التأديبي للموظفين تتألف من الهيئات التالية :

" مجلس التأديب " (١)

" المحاكم العسكرية او الهيئات القائمة مقامها " كالمجالس الانضباطية "

" مجلس القضاء الاعلى " .

وسوف اقتصر في هذا البحث على القضاء امام مجلس التأديب .

ولدراسة هذا البحث سوف اقسم الموضوع الى النقاط التالية :

١ـ تعريف مجلس التأديب .

٢ـ تشكيلات مجلس التأديب .

٣ـ اصول المحاكمة امامه ـ والعقوبات التي يحكم بها .

٤ـ طرق المراجعة ضد احكام مجلس التأديب .

ـ تعريف مجلس التأديب ـ

تنص المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم /٣٧/ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥ على ما يلي :

" مجلس التأديب هيأة ادارية تحكم في القضايا المتعلقة بالموظفين "

ولقد عرف الاستاذ عدنان العجلاني في كتابه القضاء الاداري الصفحة (٨٧) مجلس التأديب بما يلي " مجلس التأديب هو هيئة ادارية دائما مربوطة برئاسة مجلس الوزراء ، ومقرها في دمشق ، يحاكم من الناحية العسلكية الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون ، ما عدا القضاة واعضاء ديوان المحاسبات ، ومجلس التأديب ، وتجرى بحقهم التنبعات القضائية " . فمن هذا التعريف ـ الجامع يتبين لنا اولا ـ بان مجلس التأديب يرتبط من الناحية الادارية برئاسة مجلس الوزراء ، فيمارس فيه رئيس مجلس الوزراء صلاحية الوزير ويمارس رئيس مجلس التأديب صلاحية الامين العام بالنسبة لموظفيه م/ ٣/ ٤/من المرسوم ٣٧ .

ثانيا ـ ان الموظفين المشمولين بصلاحيات مجلس التأديب هم ـ

موظفو الادارات والمؤسسات العامة الخاضعين لقانون الموظفين الاساسي على ان يكونوا من المرتبة الثانية فما دونها ـ ويستثنى من ذلك ـ

آـ الموظفون الذين هم من المرتبتين الاولى والممتازة .

ب ـ القضاة

ج ـ رئيس واعضاء ديوان المحاسبات

د ـ واعضاء مجلس التأديب

هـ ـ رئيس مفتشي الدولة ومفتشوها

و ـ رؤساء هيئات التفتيش

ز ـ المفتشون من الوزارات والمديريات العامة ـ فيحاكمون من الناحية العسلكية امام مجلس

---

(١) ـ ينظم هذا المجلس المرسوم التشريعي رقم /٣٧/ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥

القضاء الاعلى ·

ح — الضباط وافراد القوى المسلحة من جيش ودرك وشرطة فهؤلاء يحاكمون من قبل المحاكم العسكرية او الهيئات القائمة مقامها ·

اما رؤساء البعثات السياسية ، والمحافظون ، والامناء العامون ، فقد نص مكتب تفتيش الدولة الصادر تحت رقم /٩٣/ في ١٩٥١/٢/١٣ على جواز احالتهم على مجلس التأديب بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مفتش الدولة ، بشرط ان يكونوا من المرتبة الثانية فما دونها ·

)(تشكيلات مجلس التأديب)(

يتألف مجلس التأديب من رئيس وعضوين اصليين وعضو ملازم — وعضو مقرر ، ولا يباشرون اعمالهم قبل اداء اليمين القانونية امام الهيئة العامة لمحكمة التمييز · م/٥/ من المرسوم /١٣٧/ ·

ويعين رئيس مجلس التأديب واعضاء المجلس — بطريق النقل من سائر الملاكات ، او بطريق الترفيع في ملاك مجلس التأديب ، او من سائر الملاكات اذا كان الموظف مسجلا في جدول الترفيع ·

جلسات المجلس · — تنعقد جلسات مجلس التأديب بحضور رئيس المجلس والعضوين الاصليين وكاتب الضبط وفي حالة غياب رئيس مجلس التأديب ، يحل محله العضو الاصيل الاعلى مرتبة ودرجة · وفي هذه الحالة يقوم العضو الملازم مقام العضو الاصيل الذي اصبح رئيسا لمجلس التأديب ، وفي حالة غياب — الرئيس الاصيل · م /١٤/ من المرسوم /٣٧/ واذا تساوى العضوان الاصيلان في المرتبة والدرجة حل محل الرئيس العضو الاكثر قدما ·

اما العضو المقرر فيحضر جلسات المجلس ويقدم مطالعاته — الخطية ، والشفهية في بعض الاحيان — ويعطي رأيه بالحكم الذي يرى على مجلس التأديب انزاله بالموظف الماثل امام المجلس ، والمجلس بالطبع لا يلزم برأي المقرر · والمقرر لا يشترك في المذكرات ولا في التصويت وفي حالة غيابه يحل محله العضو الملازم · /م/١٥/ من المرسوم /٣٧/ ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزارة العدل ، ان يكلف بعض القضاة اكمال النصاب في مجلس التأديب · /م/١٦/ من المرسوم /٣٧/·

وبالاضافة الى ذلك يتمتع رئيس مجلس التأديب — والعضوان الاصيلان بالحصانة التي يتمتع بها القضاة فيما يتعلق بحصانة الغزل · م /٦/ من المرسوم /٣٧/·

)(اصول المحاكمة امام مجلس التأديب)(

الاحالة الى مجلس التأديب · — لقد نصت المادة /١٨/ من المرسوم التشريعي /٣٧/ الصادر في ١٩٥٠/٢/٥/ على مايلي " يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين ، بالاستناد الى اضبارة التحقيق الجاري من قبل المفتشين المرتبطين بالدائرة التي يقوم الموظف بعمله فيها " ·

اما المادة /٢٤/ من قانون تفتيش الدولة رقم /٩٣/ الصادر في /١٣/شباط/ ١٩٥١ فقد نصت على مايلي · — " يمكن لرئيس مفتشي الدولة ان يتخذ قرارا باحالة الموظفين على مجلس ،

التأديب اذا ما رأى موجبا لذلك في تقرير التفتيش الصادر عن احد مفتشي الدولة العاملين باشرافه المباشر او عن احد مفتشي الوزارات والمديريات العامة " اما المادة /٣٧/ من المرسوم التشريعي رقم /٣٧/ فنصت على ما يلي :

" يحال على مجلس التأديب بمرسوم او قرار من السلطة التي تملك حق التعيين او بقرار من رئيس مفتشي الدولة كل موظف سبقت احالته الى القضاء ، فيحاكم امام مجلس التأديب من الناحيـــة المسلكية مهما يكن الحكم الصادر بحقه من القضاء " .

تلك هي الحالات الثلاث التي يحال فيها الموظف الى مجلس التأديب . ويحال الموظف الى مجلس التأديب بالنسبة الى طبيعة الجرم الذي اقترفه الموظف ــ فالجرم اما أن يكون ناشئا عن الوظيفة او يكون غير ناشئ عن الوظيفـة .

١ــ الحـالة الاولى ــ حالة الجرم الذي يرتكبه الموظف الناشئ عن الوظيفـة :

لا يجوز ملاحقة الموظف امام القضاء العادي لجرم ناشئ عن الوظيفة قبل احالته على مجلس ــ التأديب ، الا اذا ظهر للمحقق ان العمل المنسوب الى الموظف يشكل جنايـة ، حيث يجوز توقيفـه مدة خمسة ايام في دمشق ومدة عشرة ايام في المحافظات بناء على طلب المحقق بمذكرة صادرة عن المحافظ فيما يتعلق بموظفي المحافظات وعن الوزير فيما يتعلق بموظفي دمشق .[1] أوكان الجرم مشهودا . ولكـن يحق لرجال الضابطه العدلية ، مباشرة التحقيق على ان تعلم الادارة ــ التي تقوم باحالة الموظف ــ امام مجلس التأديب .

وفي حالة وجود شخص متضرر من الجرم الذي ارتكبه الموظف والناشئ عن الوظيفة ــ يحق ــ للشخص المتضرر ، ان يقيم نفسه مدعيا شخصيا ، وان يقدم شكواه الى النيابة العامة ، ويقدم كفالـة يعين مقدارها قاضي التحقيق بالاتفاق مع النائب العام . عندئذ تجوز ملاحقة الموظف من قبل النيابـة وعلى كل حال لابد من احالة الموظف ــ مرتكب الجرم ــ على مجلس التأديب لمحاكمته وفقا للاصول . ويمكن لمجلس التأديب ان يقرر عدم احالة الموظف الى القضاء ــ واذا كان الموظف موقوفا يخلى سبيله فورا ، والقرار القاضي بالاحالة على القضاء او بعدمها عنه تابع لاي طريق من طرق المراجعة .

٢ ــ الحالة الثانية ــ حالة الجرم الذي يرتكبه الموظف ــ وغير ناشئ عن الوظيفة ــ

فتطبق في هذه الحالة الاحكام الجزائية العادية ، ولا تكون النيابة العامة مقيدة باي قيد ــ بسبب صفة الموظف الا اعلام الادارة المختصة بالامر خلال اربع وعشرين ساعة بامر الجرم المنسوب اليه م /٢٩/ من المرسوم /٣٧/ .

العضو المقرر :ــ متى تبلغ رئيس مجلس التأديب مرسوم او قرار الاحالة الصادر عن مرجعه المختص يحيل اضبارة التحقيق التي ترفع اليه مع المرسوم او القرار ــ الى العضو المقرر لدراستها والتحقيـق فيما نسب الى الموظف من اخلال مسلكي في عمله ووضع تقرير عن ذلك ــ ويحق للمقرر الحضور يكون تقريره كاملا ان يستمع الى الموظف المحال على المجلس ، وان يستمع الى افادات الشهود ، وان يلجأ الى الخبرة الفنية للتثبت من بعض الامور . وان يامر بكل اجراء يرى لزوما له لاظهار الحقيقة (م /٢٠/ من المرسوم /٣٧/) .

(١) ــ انظر الى القضاء الاداري الجزء الاول ــ للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٨٥

واذا ظهر للمقرر — بان الجرم الذى ارتكبه الموظف الناشيء عن الوظيفة ، يشكل جناية ، فانه يحق له ان يطلب من المجلس اتخاذ قرار بتوقيف الموظف واحالته الى القضاء . وعلى المجلس ان يبت بطلب المقرر خلال (٤٨) ساعة في غرفة المذاكرة (م ٢٢/من المرسوم /١٣٧/).

المحاكمة — وتعقد جلسات مجلس التأديب بصورة سرية بكامل هيئة المجلس " بحضور الموظف او وكيله — اوكليهما معا — وللمجلس ان يجتمع في غيابهما اذا بلغ الموظف ولم يحضر ولم يرسل وكيلا عنه .

ويحق لرئيس المجلس ان يستمع الى افادات الشهود للمرة الثانية ، ويتخذ المجلس قراره — بالاجماع او الاكثرية عند انتهاء المحاكمة . وعلى المجلس ان يتخذ قراره خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر تبدأ هذه المهلة من يوم تبلغ مرسوم — او قرار الاحالة على مجلس التأديب . (م٢٦) من المرسوم ٣٧ فمن البديهي استنادا الى ماسبق — ان لا تبقى اضبارة التحقيق طويلا بين ايدى المقرر ، ليمهد للمجلس اتخاذ قراره خلال المهلة القانونية . وقرار المجلس اما ان يتضمن — الاحالة على القضاء — او البراءة او الحكم بالعقوبة . وغالبا مايفرض مجلس التأديب في حكمه على الموظف احدى العقوبات المسلكية الشديدة ، غير انه يحق له ان يفرض عقوبات خفيفة اذا مارأى انه لايوجد مايوجب اتخاذ احدى — العقوبات الشديدة . لأن العقوبات الشديدة هي في الاصل من اختصاص مجلس التأديب والعقوبات الخفيفة تفرضها السلطة التسلسلية من الموظفين من الرؤساء الى المرؤوسين . (١)

الاحالة على القضاء :—

اذا تبين لمجلس التأديب عند محاكمة الموظف ، ان الامور المنسوبة اليه تستوجب احالته على القضاء ، فيقرر المجلس هذه الاحالة بالاجماع — او الاكثرية ، وقراره قطعي لا تقبل طريقة من طرق — المراجعة . وعلى المجلس ان يبين في قرار الاحالة الجرم المسند الى الموظف والمواد القانونية التي تنطبق عليه . ويرسل مجلس التأديب القرار مع اضبارة التحقيق الى المحكمة المختصة ، وتبلغ الادارة التي ينتسب اليها الموظف صورة عن قرار مجلس التأديب . ويمتنع مجلس التأديب عن النظر في قضية الموظف المحال الى المحكمة — حتى تصدر حكمها النهائي ويكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية . عندئذ يتدخل مجلس التأديب — وهذا هو بحث التأديب بعد المحاكمة .

التأديب بعد المحاكمة :—

ذكرت سابقا بانه يمتنع مجلس التأديب من النظر في قضية الموظف المحال على القضاء حتى يصدر الحكم النهائي — ويصبح هذا الحكم قطعيا لايقبل طريقا من طرق المراجعة فبعد صدور هذا الحكم — يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين — او بقرار من رئيس مفتشي الدولة — ليحاكم امام مجلس التأديب من الناحية المسلكية — مهما يكن الحكم الصادر بحقه من القضاء . (م ٣٧/ من المرسوم /٠/٣٧/).

العقوبات التي يحكم بها مجلس التأديب :—

ان العقوبات التي يحكم بها مجلس التأديب على نوعين — شديدة — وخفيفة . والعقوبات

(١) — انظر — كتاب الاستاذ مصطفى البارودى " شرح بعض المسائل الادارية من قانون العقوبات ص٢٤٨

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والعقوبات الشديدة والخفيفة نص عليها القانون الاساسي للموظفين رقم /١٣٥/ الصادر في ١٠/١/١٩٤٥ في مواده —/٢٤/٢٥/٢٦/٢٧/ .

والعقوبات الشديدة هي : التنزيل ، العزل ، الطرد

والعقوبات الخفيفة هي : التوبيخ ، قطع الراتب ، ابطال الترفيع .

— العقوبات الشديدة —

١— التنزيل — اخف العقوبات الشديدة ، ويكون بتنزيل الموظف درجة واحدة في المرتبة كالتنزيل من الدرجة الاولى الى الدرجة الثانية في المرتبة الاولى . او تنزيله من الدرجة الاخيرة من المرتبة التي هو فيها الى الدرجة الاولى من المرتبة التي تليها . كالتنزيل من الدرجة الثالثة من المرتبة الاولى الى الدرجة الاولى من المرتبة الثانية .(١)

٢— العزل — ويكون بانهاء خدمة الموظف مع استفادته من تعويض التسريح ، او راتب التقاعد حسب سني خدمته . ولا يجوز اعادة الموظف الى الخدمة الا بعد انقضاء سنتين على عزله وبالاستناد الى تقرير يصدر عن لجنة ترفيع الموظفين بجواز استخدامه مرة ثانية .

٣— الطرد — فهو اشد العقوبات المسلكية التي يفرضها مجلس التأديب — والطرد هو حرمان الموظف المطرود من الوظيفة (العامة) حرمانا نهائيا ، وفقد الموظف المطرود جميع حقوقه — المكتسبة الناشئة عن خدماته في الدولة — وتفرض عقوبة الطرد في الاحوال التالية :

آ — اذا حكم الموظف بجناية او جنحة شائنة ، فيكون من الواجب على مجلس التأديب الحكم على الموظف بعقوبة الطرد من الوظيفة ، وفي حالة تبرئة الموظف مما نسب اليه من جرم جزائي فلا يحق لمجلس التأديب ، ان كان يحق له معالجة القضايا المحالة اليه من الناحية المسلكية مهما كان الحكم الصادر فيها من القضاء — " اعتبار الافعال الجرمية التي احيل من اجلها الى القضاء العادي ثابتة بعد صدور الحكم بالبراءة منها " (قرار رقم /١٦٠/ تاريخ ٢٧/٥/١٩٥١ صادر عن محكمة التمييز السورية).

ب— اذا حكم الموظف امام القضاء العادي باحدى جنح الاختلاس ، او اساءة استعمال السلطة ، او الاخلال بواجبات الوظيفة ، او تزوير السجلات او البيانات الرسمية ، او تنظيم الصدقات الكاذبة ما لم يكن هناك اسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب .

جـ— اذا حكم على الموظف بالحرمان من الوظيفة العامة او الحقوق المدنية .

د— اذا ارتكب احد الاعمال المحظورة بموجب الفقرات (٣ ، ٦ ، ٧) والمقاطع آ ، ب ، جـ د بعد ، من الفقرة (٩) من المادة /٢٣/ من قانون الموظفين الاساسي ما لم يكن هناك

---

(١) — " لا بد من التفريق بين التنزيل كعقوبة مسلكية لا يحكم بها الا هيئة مختصة هي مجلس التأديب وبين التنزيل كتدبير اداري يتخذ بحق الموظفين المتمرنين الذين لا يثبتون كفاءتهم خلال — السنتين الاوليتين من تاريخ التعيين وفقا لاحكام قانون الموظفين " مصطفى البارودي — كتاب شرح بعض المسائل الادارية من قانون العقوبات ص ٢٥٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب . " (١)

فقرة (٣) — من المادة —٢٣— " الافضاء بمعلومات وايضاحات عن المسائل التي ينبغي ان تظل سرية بطبيعتها او بمقتضى تعليمات خاصة . ويظل الالتزام بكتمان السر قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله . "

فقرة (٦) — من المادة —٢٣— " ترك العمل في سبيل الاضراب وان يتوقف عنه وان يحرض عدة من الموظفين على ذلك ولا يجوز لجمعيات الموظفين ، او الجمعيات التعاونية ان تحرم موظفا من عضويتها او ان تلحق بمصالحه ضررا ماديا لامتناعه عن الاشتراك في الاضراب ، ويعتبر باطلا كل اتفاق او شرط يقضي بعد ذلك . " .

فقرة (٧) — من المادة — ٢٣— " الانتماء الى جمعية او جماعة تنوخى اغراضا غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر . "

فقرة (٩) أ — من المادة — ٢٣— " كل عمل من الاعمال التجارية او المضاربات المالية وخاصة ما كان متصلا ببيانات او معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته . "

— ب — " شراء العقارات او المنقولات التي تطرحها الحكومة او السلطة القضائية للبيع في الدوائر التي تؤدى فيها الموظف اعمال وظيفته او التي تتصل بها . "

— جـ — " استئجار الاراضي بقصد الاستغلال في الدائرة التي يؤدى فيها الموظف اعمال وظيفته

— د — " الاشتراك في الاعمال والمقاولات التي يوكل اليه تحضيرها او تنفيذها او الحصول على مصلحة او ميزة خاصة بها " .

— هـ — " الاشتراك في تأسيس الشركات او قبول عضوية مجالس ادارتها او اى منصب آخر فيها الا ان يكون مندوبا تعينه الحكومة . "

/هـ/— يعاقب الموظف بعقوبة الطرد ايضا من الوظيفة — بمرسوم ودون قرار صادر من مجلس التأديب ، في حالة ترك الموظف الجنسية السورية او تجريده منها . (٢)

— العقوبات الخفيفة —

اما العقوبات الخفيفة التي يحكم بها مجلس التأديب فهي :

١— التوبيخ ٢— قطع الراتب ٣— ابطال الترفيع

١— التوبيخ — اخف العقوبات المسلكية التي يفرضها مجلس التأديب ، ويكون بكتاب يوجه الى الموظف وحفظ صورة عن الكتاب في اضبارة الموظف المحكوم عليه بعقوبة التوبيخ .

وكما مر معنا في بحث سابق — (ان الاصل في فرض العقوبات الخفيفة ان توجه بالسلطة التسلسلية بين الموظفين من الرؤساء الى المرؤوسين) . (٣)

---

(١) — انظر — كتاب القضاء الادارى — الجزء الاول — للاستاذ مدنان العجلاني ص ١٨٩

(٢) — انظر — كتاب — شرح بعض المسائل الادارية في قانون العقوبات — للاستاذ مصطفى الهاروني

(٣) — الاصل ان تفرض العقوبات الخفيفة بالسلطة التسلسلية من الموظفين من الرؤساء الى المرؤوسين ولكنها يمكن ان تفرض من قبل مجلس التأديب وعلى هذا سوف نتحدث عن كيفية فرضها من الموظفين

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

من يفرض عقوبة التمميـــخ — آ — تفرض عقوبة التمميخ في الاصل من قبل الوزير على موظفي المرتبـــة الثانية فما دونها الى الخامسة ·

ب — وتفرض عقوبة التمميخ من قبل الامين العام في الادارة المركزية على موظفي الحلقتين — الثانية او الثالثة — او رئيس المصلحة في المحافظات ·

ويمكن اللجوء الى عقوبة التمميخ مرتين فقط — اما الثالثة فيجب ان يوقع فيها العقوبة الاشـد من التمميخ — كقطع الراتب — او ابطال الترفيـــع ·

٢ــ قطـــع الراتـــب — " هي حسم مبلغ من المال — لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري الصافي لمدة لا تقل عن الشهر ولا تزيد عن سنة ويعمل بهذه العقوبة مرتين خلال السنـة الواحدة · "

من يفرض هذه العقوبة ؟ — آ — تفرض عقوبة قطع الراتب بقرار وزاري على موظفي المرتبة الثانيـــة فما دونها الى الخامسة ·

ب — بقرار وزاري على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة اذا تجاوزت مدة العقوبة شهرين · اما اذا قلت عن ذلك فتفرض بمستقرار من الامين العام في الادارة المركزية ، وبقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة ·

٣ــ ابطال الترفيـــع — هي طي اسم الموظف من جدول الترفيع وتفرض هذه العقوبة من قبل الوزير بناء على رأي رئيس المصلحة واقتراح الامين العام ·

" ويجوز في سائر الاحوال — للوزير الغاء العقوبات الخفيفة على الا يكون لهذا الالغاء مفعول رجعي من الناحية المالية · "(١)

((طرق المراجعة ضد احكام مجلـــس التأديـــب))

كانت قرارات مجلس التأديب — عندما كان يشكل مع مجلس الشورى السوري والمحاكم الادارية الاخرى وحدة قضائية مستقلة عن القضاء العادي يهيمن عليها مجلس الشورى · فكانت (احكام) مجلس التأديب لا تقبل اي طريق من طرق المراجعة — سوى التمييز امام اعلى محكمة ادارية في الدولة الا وهي مجلس الشورى ·

ولما الغي مجلس الشورى بالقانون /٨٢/ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ اصبحت قرارات — احكام — مجلس التأديب تميز امام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز خلال عشرة ايام من يوم تبليغ الحكم الى الموظف او تبليغ خلاصة القرار — اي قرار مجلس التأديب = الى الادارة المختصة · وعلى هذا فان تسلم رئيس الدائرة التي ينتسب اليها الموظف — قرار مجلس التأديب الصادر بحق احد موظفيها — يعتبر تبليغا اداريا واقعا الى الادارة المختصة — مما يوجب رد التمييز الواقع بعد مضي عشرة ايام من تاريخ هـــذا التبليغ ·(٢) ولا يحق لمحكمة التمييز ان تنظر في وقائع الدعوى فلا يمكنها ان تلغي قرار مجلس التأديب الا لمخالفة الاجراءات الشكلية ، او مخالفة القانون · وعند اكتساب الحكم الدرجة القطعية يرسل صورة عنه الى الادارة المختصة للتسجيل والتنفيذ ·

---

(١) — انظر كتاب شرح بعض المسائل الادارية في قانون العقوبات — للاستاذ مصطفى البارودي ·

(٢) — قرار رقم /١٠٢/ تاريخ ٩٥١/٤/٢١ — صادر عن محكمة التمييز السورية ·

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

البحث الرابع

((القضاء الحسابي))

تعريف ديوان المحاسبات السوري :

عرف الاستاذ عدنان الصلاني ديوان المحاسبات بما يلي : " ديوان المحاسبات هيئة تقوم بالنيابة عن السلطة التشريعية بمراقبة المعاملات والقيود المتعلقة بالموارد والنفقات العامة للدولة ، والمؤسسات العامة المرتبطة بها ، والبلديات الكبرى - ماعدا نفقات المجلس النيابي - كما تقوم - بمحاكمة الاشخاص المسؤولين عنها سواء كانوا آمري صرف او مصفين - او محاسبين عاملين - او محاسبين فصليين " فمن هذا التعريف يتبين لنا ما يلي :

١- ان ديوان المحاسبات هيئة عليا مرتبطة بمجلس النواب مباشرة .

٢- ان رئيس ديوان المحاسبات واعضاؤه ، يقومون باعمالهم نيابة عن السلطة التشريعية وهم مسؤولون امام هذه السلطة .

٣- ان صلاحيات ديوان المحاسبات يمكن حصرها في ثلاث زمر :

أ - المراقبة المسبقة .

ب- المراقبة اللاحقة .

جـ- المراقبة القضائية "و ما يسمى بالقضاء الحسابي "

ولا بد لنا قبل الحديث عن صلاحيات ديوان المحاسبات ، ان اذكر كلمة موجزة عن امتيازات هذا الديوان ، وكلمة اخرى عن تشكيلات الديوان ، وعلى هذا فسوف انتهج في بحث ديوان المحاسبات - المنهج التالي :

ابحث اولا = في امتيازات ديوان المحاسبات السوري .

ابحث ثانيا = في تشكيلات ديوان المحاسبات "

ابحث ثالثا = في صلاحية = = =

أولا - امتيازات ديوان المحاسبات السوري -

يتمتع اركان ديوان المحاسبات السوري بامتيازات وضمانات عدة يكفل لهم استقلالهم في عملهم ويحميهم من كل تأثير او نفوذ ، فيقوموا بالمهمة الملقاة على عاتقهم على خير الوجوه واهمها ما ورد منه في المادة / ٧١ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٣ .

١- يرتبط ديوان المحاسبات بمجلس النواب ويعتبر ملحقا به .

٢- تعتبر موازنة ديوان المحاسبات جزء من موازنة مجلس النواب .

٣- تحدد بقانون بعد مشروعه مكتب المجلس - ملاك ديوان المحاسبات والصفات المشروطة في اعضائه وحصانتهم .

٤- انتخاب اعضاء ديوان المحاسبات من قبل مجلس النواب باكثرية الحاضرين فان لم تحصل اعيد الانتخاب واكتفي بالاكثرية النسبية .

وينتخب مجلس النواب من بين اعضاء ديوان المحاسبات رئيسا للديوان لمدة اربع سنوات ،

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويجوز تحديد انتخابه • ويكون انتخاب رئيس ديوان المحاسبات باكثرية النواب الحاضرين ، فان لم تحصل اعيد الانتخاب واكتفي بالاكثرية النسبية • ويحق لمجلس النواب بناء على اقتراح مكتبه وموافقة اكثرية الحاضرين انهاء خدمة احد اعضاء ديوان المحاسبات •

ثانيا — تشكيلات ديوان المحاسبات —

ممن يتألف ديوان المحاسبات ؟

نصت المادة /٥٨/ من الفصل الثاني من المرسوم رقم /٢٠٧/ الصادر في ١٩٥٢/٤/١٩ على ما يلي : يحدد عدد وظائف ديوان المحاسبات ومراتبها ودرجاتها وفاقا للجدول الملحق بهذا المرسوم • ولو عدنا الى هذا الجدول — لرأينا بان ديوان المحاسبات يتألف من عدد ضخم من الاعضاء والمراقبين — والمدققين والكتاب ، والمحضرين ، وقد ذكر في الاسباب الموجبة لقانون ديوان المحاسبات السوري ، بان الاسباب الموجبة لهذا العدد الضخم من الموظفين هو : ان يتناسب عدد الموظفين مع ازدياد الاعمال الموكولة الى ديوان المحاسبات •

وللفائدة سوف اذكر هذا الجدول — الذي يتضمن اسماء ووظائف ديوان المحاسبات ومراتبها وعددها •

الجدول الملحق بقانون ديوان المحاسبات

المنشور بموجب المرسوم التشريعي رقم /٢٠٧/ بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٩

المرتبة	الدرجة	اسم الوظيفة	العدد
ممتازه	اولى	الرئيس الاول	١
ممتازه	ثانية وثالثه	الرئيس الثاني	١
ممتازه	ثانية وثالثه	النائب العام	١
اولى	اولى وثانية	عضو صنف اول	٤
اولى	اولى وثانية	محام عام اول	١
اولى	ثالثه	عضو صنف ثان	٤
اولى	ثالثه	محام عام ثان	١
ثانية	ثالثة وثانية واولى	مراقب مقرر صنف اول	٤
ثالثه	ثالثة وثانية واولى	مراقب مقرر صنف ثان	٤
رابعة	ثالثة وثانية واولى	مدقق	٢٦
خامسة	اولى	مدقق ملازم	٢٠
رابعة	ثالثة وثانية واولى	رئيس كتاب صنف اول	١
خامسة	ثانية واولى	رئيس كتاب صنف ثان	١
سادسة	ثالثة وثانية واولى	معاون رئيس كتاب	١
سابعة	ثالثة وثانية واولى	كاتب ضبط صنف اول	٣
ثامنة	ثالثة وثانية واولى	" " " ثان	٣
تاسعة	ثالثة وثانية واولى	" " " ملازم	٥
ثامنة	ثالثة وثانية	محضر اول	١
تاسعة	ثالثة وثانية واولى	" ثان	١
عاشرة	ثالثة وثانية واولى	" ثالث	١
		مجموع الوظائف	٨٤

شرائط انتقاء رئيسي واعضاء ديوان المحاسبات والنائب العام ، والمحام العام

بالاضافة الى الشرائط العامة المنصوص عليها في المادة / ١١ / من قانون الموظفين الاساسي — يشترط في المرشح لاحدى رئاستي ديوان المحاسبات — او لعضويته الشرائط التالية = (م/٥٩/ من المرسوم /٢٠٧/ ·

١ــ ان يكون حائزا على شهادة التحصيل العالي في الحقوق والعلوم المالية ·

٢ــ ان يكون مارس القضاء ، او الوظائف المالية في احدى دوائر الدولة مدة لا تقل عن عشر سنوات على الاقل المرتبة الثانية — او ان يكون خلال مدة لا تقل عن خمسة عشر عاما مارس المحاماة او وظيفة مالية رئيسية في مؤسسة عامة ·

٣ــ وان يكون قد اتم السنة الخامسة والثلاثين من العمر يوم انتخابه ·

وينتخب مجلس النواب رئيسي ديوان المحاسبات ثم اعضاءه ، وفاقا لاحكام المادة /٧١/ من الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٣ ·

النائب العام — والمحامي العام :

يعين كل من النائب العام والمحامي العام بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العالية وموافقة مجلس الوزراء من موظفي ديوان المحاسبات او وزارة العالية الحائزين على المرتبة الثانية على الاقل ·

" ولا يتمتع النائب العام بالحصانة التي يتمتع بها رئيس ديوان المحاسبات واعضاؤه ، وجوز — استدعاؤه بعد استطلاع رأي رئيس الديوان وموافقة مجلس الوزراء " ·(١)

المراقبون — والمدققون :

١ــ " ينتقى المراقبون المقررون من بين المدققين الذين قضوا ثلاث سنين على الاقل في وظيفة التدقيق في ديوان المحاسبات ، ويعينون بمرسوم بناء على اقتراح هذا الديوان " ·

٢ــ اما المدققون فيعينون بالمسابقة من بين المرشحين الحائزين على شهادة التعليم العالي في الحقوق ، او العلوم المالية ، او يكونوا قد مارسوا الوظائف المالية في احدى دوائر الدولة مدة لا تقل عن عشر سنوات (م ٦٣/ من المرسوم /٢٠٧/) ·

رئيس كتاب الضبط :

يعين رئيس الكتاب بالمسابقة من المرشحين الحائزين على اجازة الحقوق · ولقد ذكر الاستاذ عدنان العجلاني في كتابه القضاء الاداري في الصفحة /٦٩/ " بانه لرئيس كتاب الضبط في ديوان المحاسبات حق الرجحان في التعيين لوظيفة مدقق بدون مسابقة ، فيما اذا اقترح تعيينه من قبل ديوان المحاسبات · "

---

(١) ــ انظر كتاب القضاء الاداري ــ الجزء الاول ــ صفحة /٦٩/ ·

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثا ـ صلاحيات ديوان المحاسبات السوري

() الصلاحيات العامة ()

يتمتع ديوان المحاسبات السوري بصلاحية تدقيق الواردات ، والنفقات ، العائدة للدولة والمؤسسات العامة التي تقوم باعمالها بموارد يقرها مجلس النواب . ويدقق ديوان المحاسبات في معاملات وحسابات المؤسسات التي تعمل بروؤس اموال الدولة ، واخيرا يتمتع الديوان بصلاحية التدقيق في كل حساب يقرر مجلس النواب اخضاعه ، لمراقبة الديوان (باستثناء نفقات مجلس النواب) (م ٤/ من المرسوم ٢٠٧) من هذا يتبين لنا بان مراقبة ديوان المحاسبات تتناول الامور الآتيـة :

الواردات ـ النفقات ـ الحسابات ـ الاشخاص (ارجع لتعريف الاستاذ المجلاني) .

١ـ فيما يتعلق بالواردات :

يدقق ديوان المحاسبات في صحة حسابات الواردات (رسوم ، ضرائب ، مطالب ، صحة التحصيلات بصورة اجمالية ، براءة ذمة الموظفين المدينين فيها .

٢ـ فيما يتعلق بالنفقـــات :

يدقق ديوان المحاسبات في صحة عقود الخزينة وفي صحة استعمال آمري الصرف والتصفية للاعتمادات المقررة والسلف الممنوحة بالاستناد للاعتمادات . وفي صحة الاوراق المثبتة للنفقات وابراء ذمة المحاسبين المسؤولين عنها . /م/ ٥/ فقرة (٢) .

٣ـ فيما يتعلق بالحســابات :

آ ـ يدقق ديوان المحاسبات في صحة القيود في حسابات كل محاسب فيما يعود للخزينة من حقوق وما عليها من ديون ويدقق في التحصيلات التي تمت ، وفي اوامر الصرف او الدفع الصادرة على الخزينة والمؤشر عليها اشارة تجهيز تأديتها .

ب ـ يدقق ديوان المحاسبات في صحة الحسابات المتعلقة بالاموال الموجودة في الصندوق او في المصرف والاسهم والاوراق ذات القيمة الموجودة لدى كل امين خزينة .

جـ ـ يدقق ديوان المحاسبات في صحة حسابات القطع الشفهية وقوائم الديون بما للخزينة وما عليها والمشخص الاعتباري ذي العلاقة ومطابقتها للحسابات الخاصة بالمحاسبين وامناء الخزينة .

د ـ يدقق ديوان المحاسبات ـ صحة الحساب العام لموازنة سنة ما ، وصحة الذمم والمطالب الناجمة عن هذا الحساب ومطابقتها لحسابات المحاسبين . (م /٥/ فقرة جـ / من المرسوم ٢٠٧

٤ـ يحق لديوان المحاسبات ان يحاسب عن الاعمال الادارية والمالية او عن الحسابات او عن الاموال

آ ـ الموظفون غير المجبرين على تقديم كفالة .

ب ـ الموظفون المكلفون بتقديم كفالة (انظر المادة /٦/ من المرسوم ٢٠٧)

جـ ـ ويحاكم ايضا امام ديوان المحاسبات ـ المحاسبون غير المرخصين (انظر المادة/٧/ من المرسوم ٢٠٧ .

اذن المراقبة التي يمارسها ديوان المحاسبات السورى هي على انواع ثلاث :

١ــ اولا ــ المراقبة المسبقة ·

ثانيا ــ المراقبة اللاحقة ·

ثالثا ــ المراقبة القضائية ــ او ما يسمى القضاء الحسابي ·

اولا " () المراقبة المسبقة ()

من صلاحية ديوان المحاسبات السورى مراقبة معظم اعمال الحكومة التي ترتبطها بنفقة · ولا يقتصر مراقبته هذه على صحة النفقة من حيث انطباقها على اعتمادات الموازنة بل تتناول ايضا صحة عقد النفقة من الوجهة القانونية كل ذلك دون ان يتعرض الديوان الى ضرورة الانفاق باعتبار هذا الامر يدخل في ــ نطاق السلطة التنسيبة الممنوحة للحكومة " (١) فعلى هذا تقدم لديوان المحاسبات المستندات التي ــ تتضمن عقد النفقة مع جميع الاوراق الثبوتية المتعلقة بها ليؤشر عليها خلال اسبوع من وصولها الى ديوان المحاسبات · بعد ان يتحقق من انها :

١ــ لا تحتوى على خطأ او مخالفة قانونية في الشكل ·

٢ــ مطابقة للقوانين والانظمة المعمول بها ·

٣ــ ضمن حدود الاعتمادات التي اقرها المجلس النيابي · وفي نطاق الاعتمادات او الملاكات م/١٦/ من المرسوم /٢٠٧/ ·

فديوان المحاسبات يراقب نفقات الحكومة الناشئة عن الحالات التالية · م/١٥/من المرسوم ٢٠٧

١ــ التأشير على المراسيم والقرارات من اى نوع كانت المتضمنة عقد نفقة دائمة ناتجة عن تعيين او ترفيع الموظفين لمدة تتجاوز السنة ·

٢ــ القرارات التي تتضمن تخصيص رواتب تقاعد ، او المتضمنة منح تعويض التسريح ·

٣ــ كل اتفاق او عقد يتضمن القيام باشغال او تقديم مواد تتجاوز قيمتها (٥٠٠٠) ليرة سورية ·

٤ــ المراسيم والقرارات والاتفاقات التي لا يكون تصديقها من حق مجلس النواب المتضمنة عقد نفقات يسرى مفعولها المالي على مدة تتجاوز السنة المالية الجارية ·

٥ــ قرارات وزير المالية المتضمن التنازل او المصالحة في الدعاوى المقامة من قبل دوائر الدولة ، او عليها عندما يتجاوز المبلغ المختلف عليه ثلاثة الاف ليرة سورية ·

٦ــ كفالة الموظفين والمحاسبين الصوؤ ولمن امام ديوان المحاسبات لا تعتبر قانونية ما لم تفحص وتؤشر عليها من قبل ديوان المحاسبات · (م /١٣/ مرسوم ٢٠٧)·

اخيرا ان " القرارات التي يتخذها ديوان المحاسبات اثناء مراقبته المسبقة (في التأشير المسبق على المعاملات وعدم التأشير عليها) غير قابلة لطريق من طرق المراجعة لانها قرارات ذات صفة استشارية لا قضائية " . (٢)

---

(١) ــ انظر كتاب علم المالية العامة ــ للاستاذ رشيد الدقر·

(٢) ــ انظر كتاب القضاء الادارى ــ الجزء الاول ــ للاستاذ عدنان العجلاني ص ٧٦ ·

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانيـا = المراقبـة اللاحقـة "

تقـدم وزارة المال الى ديوان المحاسبات نسختين "

١ ـ عن الحساب العام الذى يترتب على الحكومة تقديمه الى المجلس النيابي .

٢ ـ عـن مشاريع القوانين المتضمنة نقل اعتماد او تخفيض اعتماد .

٣ ـ عـن مشاريع القوانين التي يكون ديوان المحاسبات قد اشر عليها لتحفظ .

٤ ـ عن مشاريع القوانين المتعلقـة بتشـويه منافعه .

يعقـد ديوان المحاسبات جلسة بهيئته العامة للتذاكر في هذه التقارير وليصدقها بعد الاطلاع على مطالعة النائب العام .

فيتحقـق ديوان المحاسبات "

مـن ان الحساب العام يتفق مع الحساب الشهرى او السنوى الذى قدم اليه من قبل المحاسبين او الموظفين المسئولين ،ومع نتائج الاحكام الصادرة عليهم من قبله ،ومن انه يسفر عن مطابقة تامة عن الحساب الادارى وحساب المحاسبين ،ومن ان الوزراء او رؤساء المصالح او آمرى ـ التصفية قد صدقوا بالاشتراك مع وزير المالية على صحة الحساب المتعلق بعقد النفقة والاستهلاك او بالغاء اعتماد الموازنة المفروض اليهم .

ويتحقـق ديوان المحاسبات من ان احكام مشاريع القوانين التي بلغت اليه تتضمن تسوية القضايا المختلف عليها كافة ،او تسوية جميع عمليات النفقات التي اضطر ديوان المحاسبات ـ للتأشير عليها او لقبولها لتحفظ .

وينظـم ديوان المحاسبات بمساعدة المراقبين المقررين تقريرا بشأن الحساب القطعي لادارة السنة الاخيرة .

وبعـد انتهاء ديوان المحاسبات من اعماله تلك (يرسل الى المجلس النيابي التقاريـر المصدقة والقرارات المتضمنة المصادقة على مطابقة الحساب القطعي مع نسخة عن الحساب العام كما يرسل اليه قبل دورة تشرين الاول ـ تقريرا عن سير اعمال الديوان خلال السنة المنصرمة .

ثالثا ـ الرقـــابة القضـــــائية ـ

() القضـــاء الحســـابي ()

لديوان المحاسبات السورى صفة محكمة ادارية تسمى محكمة ديوان المحاسبات • يحاكم الاشخاص الموسوم ولين امام الديوان ويحكم بادانتهم او ابراء ذمتهم بالاستناد الى اعتمادات الموازنة والحسابات والقيود والاوراق الثبوتيـــة •

فعلى هذا سوف اتحدث في هذا البحث من جلسات الديوان ومراحل الرقابة القضائية (وهي تتضمن) التحقيق ـ الحكم ـ وتبليغ الاحكام ـ ثم اتحدث اخيرا من طرق المراجعة ضد احكام ديوان المحاسبا ت •

(١) ـ انعقاد جلسات ديوان المحاسبات السورى :

يعقد ديوان المحاسبات جلساته بصفته محكمة ادارية تضم الرئيس الاول لديوان المحاسبات والرئيس الثاني وعضوين ينتخبهما الرئيس في مطلع كل سنة وفي حال غياب احد الاعضاء ينوب الرئيس عضـــوا يقوم مقامـــه • (١)

وتصدر محكمة ديوان المحاسبات احكامها باكثرية الاراء وبحضور النائب العام او ممثله ووجود احد كتاب الضبـــط •

(٢) ـ مراحـل الرقابـة القضـــائية :

لقد نصت المادة /١٩/ من المرسوم التشريعي رقم /٢٠٧/ على ان ديوان المحاسبات يمارس المراقبة القضائية في المعاملات المعهة العائدة للمحاسبين والموظفين الموسوم ولين بالاستناد الى :

١) الحساب الشهرى والاوراق الثبوتية المؤيدة له •

٢) الحساب الاجمالي السنوى •

وعلى الديوان ان يدقق جميع الحسابات والمستندات المقدمة اليه ، فيعمد رئيس ديوان المحاسبات الى توزيع هذه المستندات الى المدققين ـ الذين يجب عليهم ان يتحروا : (٢)

١ـ ان حسابات القرارات الاجمالية مطابقة للقوانين والانظمة المرعيـــة •

٢ـ ان ما قدمه الموظفون والمحاسبون الموسوم ولون من البيانات يدل على ان ما تم تحصيله من الواردات مطابق للقوانين والانظمة المرعيـــة •

٣ـ ان الاجازات القانونية وتأشير ديوان المحاسبات ، وتصديق السلطات ذات الصلاحية قد اعطيت بصورة فعلية وقانونيـــة •

---

(١) ـ قبل ان يباشر رئيس واعضاء ديوان المحاسبات اعمالهم عليهم ان يحلفوا اليمين التالية امام ـ مجلس النواب " اقسم بالله العظيم ان اقوم بوظيفتي بامانة وصدق وشرف وان احفظ سر المذاكرات ويقسم المراقبون والمقررون والمدققون ورئيس كتاب الضبط والمحضرون اليمين عينها امام الهيئـــة العامة لديوان المحاسبات ـ ايضا ـ قبل مباشرتهم اعمالهم •

(٢) ـ انظر (م ٢٢/ من المرسوم /٢٠٧/ •

٤ــ ان عقد النفقات وتصفيتها وصرفها قد تمت ضمن حدود الاعتمادات ووفقا للقوانين والانظمة المرعية ·

٥ــ ان الجداول المبرزة منظمة وفقا للاصول ومصدقة من مراجعها المختصة ·

٦ ــ فيما اذا كانت الجداول والمستندات صحيحة من الناحية الشكلية والمادية ، ويدقق المدققون في صحة التصديق ، وصفة المقررين ·

وظيفة المراقب المقرر ·ــ

بعد تدقيق الاوراق والمستندات لحساب ما من قبل المدققين ترفع هذه الاوراق الى المراقب المقرر ، الذي يعمد الى فحص ملاحظات المدققين وينظم تقريرا يظهر فيه ·

١ ــ الاخطاء الواجب تصحيحها ·

٢ ــ المستندات والاوراق المثبتة والواجب استكمالها ·

٣ ــ المعاملات الواجب ردها لمخالفتها للقانون والانظمة او التعليمات لنقص في الاوراق المثبتة ·

٤ ــ المبلغ الممكن قبوله في حساب الدولة والمبلغ الواجب قيده في ذمة الموظف او المحاسب المسؤول ·

ويعد ذلك يدرس احد اعضاء ديوان المحاسبات التقرير الذي وضعه المراقب المقرر والمتعلق بحساب ما ، ويسجل مطالعاته ثم يحيلها الى النيابة العامة لبيان مطالعتها الخطية ·

الحكـــــم ·ــ

تعقد جلسات ديوان المحاسبات السوري بصورة سرية ، وبحضور المراقب المقرر بناء على دعوة من رئيس المحكمة ، وتصدر محكمة ديوان المحاسبات حكمها على ضوء المستندات بعد سماع مطالعة النائب العام ·

والحكم الصادر عن محكمة ديوان المحاسبات يجب ان يكون معللا ــ الا اذا تضمن الموافقة على ما جاء في التقرير ــ اي تقرير المراقب المقرر ــ

والحكم الاول الصادر عن محكمة ديوان المحاسبات مؤقت وغير قابل للتمييز الا ان الاحكام التي تتضمن ابراء ذمة الاشخاص المسؤولين فهي نهائية وتعتبر قطعية ·

وعلى ديوان المحاسبات (يقوم بهذا العمل رئيس كتاب الضبط) ان يبلغ المحاسب او الموظف المسؤول الحكم المؤقت ويعطى مهلة شهرين اعتبارا من تبلغه اياه ، ليتسنى له الاطلاع عليه ــ والادلاء بملاحظاته وتقديم الاوراق المثبتة ــ وملاحظاته على حكم المحكمة ــ تفحص هذه الاوراق من قبل المراقب المقرر الذي نظم التقرير الاول ــ وبالاعتماد عليه صدر الحكم ·

ويتمتع المراقب المقرر بصلاحية واسعة حيث يحق له ان يأخذ افادة الاشخاص ذوي العلاقة بمساعدة احد كتاب الضبط ·

ولرئيس ديوان المحاسبات ان يقوم بأي عمل يساعده على اظهار الحقيقة فيتصل بالدوائر العامة وذوي العلاقة ، ويطلب عند الحاجة ان يقدم اليه السجلات والمستندات الحسابية الموجودة لديهم ·

ويصدر ديوان المحاسبات حكمه القطعي بالاستناد الى تقرير المراقب المقرر (التقرير الثاني) ومطالعة النائب العام ·

واذا لم يقدم الموظف او المحاسب المسؤول اوراقه الاكمالية وملاحظاته عند انقضاء المهلة عندئذ يعاد فحص المعاملة مرة ثانية ثم تتخذ محكمة الديوان حكما قطعيا في كل ماتضمنه الحكم الموقت من ابراء — وذمه ملقاه على عاتق المحاسب او الموظف المسؤول (١)

تبليغ الاحكام الصادرة من ديوان المحاسبات :—

تبلغ الاحكام القطعية والموقتة الصادرة عن محكمة ديوان المحاسبات بصورة اجهارية من قبل رئيس كتاب الضبط ، الى اصحاب العلاقة والى النائب العام ويقوم النائب العام بتبليغ هذه الاحكام الى وزارة — المالية او الادارات الاخرى او الى الاشخاص الاعتبارية العامة ذات الشأن . (٢)

٣ طرق المراجعة ضد احكام ديوان المحاسبات

ان الاحكام القطعية الصادرة عن محكمة ديوان المحاسبات لاتقبل من طرق المراجعة الا التمييز واعادة المحاكمة .

من يمارس هذا الحق ؟ :—

١ — المحاسب او الموظف المسؤول .
٢ — النائب العام .
٣ — كل وزير لصالح وزارته او الصلح الاشخاص الاعتبارية العامة المكلف بمراقبتها .
٤ — الاشخاص الاعتبارية العامة ذات العلاقة التي تخضع ادارتها المالية لمراقبة ديوان المحاسبات .

شروط التمييز :—

كانت الاحكام القطعية الصادرة عن ديوان المحاسبات قبل الغاء مجلس الشورى السورى ، تميز الى هذا المجلس . (٣) اما الآن وقد الغي فقد اصبحت احكام ديوان المحاسبات القطعية تميز الى الغرفة المدنية في محكمة التمييز ، ولا تقبل طلبات التمييز الا في الاحوال الآتية :

١ — اذا كانت الاحكام الصادرة عن ديوان المحاسبات مخالفة للاصول والقانون .
٢ — عدم الصلاحية او تجاوز السلطة .
٣ — التناقض الناتج عن حكمين مختلفين صدرا في قضية واحدة .
٤ — واستدعاء التمييز قد اودع محكمة التمييز خلال مهلة ستين يوما تلي تاريخ تبليغ الحكم المميز . (ولا بد لنا من ان نذكر بان استدعاء التمييز لايوقف حكم ديوان المحاسبات الا اذا اصدرت الغرفة المدنية في محكمة التمييز قرارا بايقاف التمييز .) :

---

(١) — ولكن هذا لايمنع المحكمة (اى محكمة ديوان المحاسبات) من اعطاء الموظف المسؤول مهلة جديدة بشرط الا تتجاوز الستة اشهر .

(٢) — هذا في حالة الموظف المسؤول القائم على وظيفته — اما اذا كان قد ترك الوظيفة التي يحاسب عليها فيحق للموظف المسؤول ان يطلب الى خلفه القائم على العمل استكمال الاوراق التي في حوزته واتمام النواقص واعطاء الشرح اللازم . فقرة / ح من المادة / ٢٩ / ← يتبع

ملاحظة ثانية ٠ — ولا بد لنا من ان ننتبه منذ الآن بان محكمة التمييز تنظر — سواء من قبل غرفتها المدنية — او هيئتها العامة — (عند اصرار محكمة ديوان المحاسبات على حكمها الاول المنقوض من قبل محكمة التمييز) في احكام محكمة ديوان المحاسبات القطعية ، يضاف الى محكمة التمييز — عضوان من ديوان — المحاسبات يعينهما رئيس هذا الديوان من غير الذين اشتركوا في اصدار الحكم المميز ٠

اعادة المحاكمة ٠ — (٢)

اسباب اعادة المحاكمة ٠ —

يقبل طلب اعادة المحاكمة لاحد الاسباب الآتية :

١ — اذا وجد خطأ مادي في الحساب ٠

٢ — وجود سهو او قيد مكرر في الحساب ٠

٣ — وجود تزوير في القيود او في الاوراق المثبتة المبرزة كان له اثره في الحكم الصادر

٤ — ظهور اوراق لم تكن موجودة اثناء المحاكمة مع انها يمكن ان تؤثر في الحكم ٠

ومهلة طلب اعادة المحاكمة فهي ستون يوما — تعتبر من تاريخ تبليغ الحكم — او من تاريخ اكتشاف السبب المستند اليه في طلب اعادة المحاكمة (من يوم وجود الاوراق، من يوم اكتشاف التزوير — من يوم الانتهاء الى الخطأ الخ ٠٠٠

ويجب ان ننتبه ايضا بان طلب اعادة المحاكمة لا يؤخر التنفيذ الا اذا وافقت محكمة ديوان — المحاسبات على ذلك ٠

واذا كان الموظف المسؤول متوفيا فان الحكم الصادر بحقه من محكمة ديوان المحاسبات يبلغ ورثته والاجابة تفرض على الخلف ضمن المهلة القانونية (مهلة شهرين) فقرة /د/ من المادة /٢٩/

(٣) — قرار رقم /٣٤/ تاريخ /١-٢/ ١٩٥٠ صادر من مجلس الشورى

(١) — لا يحق لديوان المحاسبات ان يعمد الى طلب اعادة المحاكمة (وسعى الاستاذ عدنان المجلاني هذه المراجعة بدعوى التصحيح) عفوا بدون طلب من احد الاشخاص المذكورين في الصفحة (٤٣) من هذا البحث ٠

المبحث الخامس

أ — دعاوى الضرائب المباشـــــرة :—

إن التشريع السوري يفرق بين نوعين من الضرائب — الضرائب المباشرة — والضرائب غير المباشرة والدعاوى الناشئة عن الضرائب غير المباشرة هي من اختصاص المحاكم العادية . والدعاوى الناشئة عن الضرائب المباشرة هي من اختصاص المحاكم الادارية ، والسبب في هذا الازدواج في الاختصاص القضائي " انما يستند الى الاساس الاداري الذي تقوم عليه الضرائب المباشرة " (١)

فالضرائب المباشرة كما يقول الاستاذ عدنان العجلاني :"هي ضرائب يعين فيها نصيب كل مكلف من الضريبة بعمل اداري يسبق التحصيل ، هو انشاء قوائم باسماء المكلفين ومقدار الضرائب التي عليهم " اما الضرائب غير المباشرة " فهي التي يجري تحصيلها بموجب تعرفات محددة بالقانون " فعمل الادارة السابق يبرر اختصاص القضاء الاداري في موضوع الضرائب المباشرة .

والضرائب المباشرة التي هي من اختصاص القضاء الاداري كثيرة — ولهذا سوف اكتفي بدراسة الهام منها واكتفي بدراسة موجزة ادرس المبادئ الاساسية التي تهيمن على الضرائب من الناحية القضائية وعلى هذا سوف ادرس :

١ — ضريبة الدخل

٢ — ضريبة التمتع

٣ — رسم الشرفية

٤ — ضريبة التركات على الاموال المنقولة

٥ — ضريبة ريع العقارات والمرصات .

(٢)

ضريبـــة الدخـــل

تتناول ضريبة الدخل الارباح الصافية الناتجة عن ممارسة المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية ، الرواتب والاجور ، ريع رؤوس الاموال المتداولة .

اولا — تحقق الضريبة :—

على المكلفين ان يقدموا الى الدوائر المالية بيانا خطيا بمقدار ربحهم الصافي المتحقق خلال السنة السابقة ، وعلى المكلفين ايضا ان يقدموا مع هذا البيان خلاصة حسابهم للارباح والخسائر وصورة عن ميزانيتهم وجدولا بالمبالغ المأخوذة من الارباح باسم الاستهلاك مع بيان هذه الاستهلاكات بصورة مفصلة . (٣)

وتتولى الدوائر المالية المكلفة بتحقق الضريبة تدقيق البيانات السابقة . ولدوائر المالية ان تستوضح ذوي العلاقة اذا رات فائدة من ذلك او اذا هم طلبوا اعطاء ايضاحات كافية ، ولها — ايضا ان تقوم بكل تدقيق وتحقيق من شأنه ان يثمرها ، وان تطلب من المكلفين والادارات العامة والخاصة جميع الوثائق الحسابية والقوائم والعقود ، وان تطلع على حركات النقود والحسابات في تجار

(١) — انظر كتاب القضاء الاداري — للاستاذ عدنان العجلاني ص ١٧٥

(٢) — ينظم هذه الضريبة المرسوم التشريعي رقم / ٨٥ / تاريخ ٢١ ايار ١٩٤٩

(٣) — انظر المادة / ١٤ / من المرسوم السابق .

الحصارف . (١)

واذا لم يقدم المكلف — ضمن المهل المحددة — البيانات اللازمة ، يبلغ انذارا بالامتثال لاحكام القانون ، فان لم تقدم هذه البيانات خلال عشرة ايام من تبلغه الانذار — تقدر الدوائر المالية ارباحه وتحدد الضريبة مباشرة على اساس ارباح لا تقل عن اعلى رقم سنوي للارباح التي اتخذت اساسا لتكليفه بضريبة الدخل خلال السنوات الخمس الاخيرة .

يحق للمكلف ان يعترض على هذا التكليف خلال خمسة عشر يوما من اليوم الذي يلي تاريخ استلام الاخبار الفردي — بشرط ان يقدم تأييدا لاعتراضه — ما يثبت ارباحه الحقيقية . وفي جميع الاحوال يضاف الى الضريبة المترتبة عليه ٢٠ ٪ عقوبة على عدم تقديمه البيانات اللازمة ، وتخفض هذه العقوبة الى ١٠ ٪ اذا امتثل المكلف للانذار خلال المهلة المذكورة ، بعد هذه المرحلة ترسل الدوائر المالية — بطريق البريد المضمون — او بطريقة التبليغ الاداري — اخبارا فرديا الى المكلف يتضمن مفردات الضريبة والاسس التي بنيت عليها ، ومقدار التعديلات التي ادخلتها الدوائر المالية على بيان المكلف واسباب هذه التعديلات ، او اسباب العقوبات . وفي حالة امتناع المكلف عن استلام الكتاب المضمون — او التبليغ — يعتبر التبليغ جاريا من تاريخ الامتناع .

اما مهلة اعتراض المكلف على التكليف المؤقت — المرسل اليه من قبل الدوائر المالية — فتكون خلال خمسة عشر يوما من اليوم الذي يلي تاريخ استلام الاخبار الفردي .

واذا لم يعترض المكلف على التكليف المؤقت يصبح هذا التكليف بحقه قطعيا ، وغير قابل لاي — طريق من طرق المراجعة ، اما اذا اعترض المكلف على التكليف المؤقت خلال المهلة القانونية فيجب عليه ان يذكر في اعتراضه التقديرات التي يقبل بها ، وان يقدم الوثائق التي تثبت ادعاءه خلال (١٥) يوما من تاريخ انقضاء مهلة تقديم الاعتراض .

ثانيا — لجنة فرض الضريبة :

عرف الاستاذ عدنان العجلاني لجنة فرض الضريبة بما يلي :

" لجنة فرض الضريبة هي اللجنة البدائية التي تعرض عليها التكاليف المؤقتة مرفقة بالمستندات اللازمة وبالاعتراضات في حال وجودها ، لتقوم بتدقيقها واتخاذ قرار بفرض الضريبة " .

تشكيلها — وهذه اللجنة تؤلف في كل مركز محافظة كما يلي : /م/ ٣٢/ من المرسوم ٨٥ /

١ — مدير او رئيس المالية او مندوب عنه	رئيسا
٢ — رئيس الواردات او موظف آخر ينتدبه وزير المالية	عضوا
٣ — موظف تنتدبه وزارة الاقتصاد الوطني من الدوائر الاقتصادية	عضوا
٤ — رئيس غرفة التجارة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة	عضوا
٥ — رئيس غرفة الصناعة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة	عضوا

ولقد اضاف الاستاذ العجلاني هذا العضو بالاستناد الى الفقرة الاخيرة من المادة / ٣٢/ من المرسوم (٨٥)" وفي المراكز التي لا يوجد فيها غرف تجارية او صناعية ينتخب مجلس الادارة المعنيون من بين التجار وارباب الصناعات في المراكز المذكورة .

---

(١) — وكل من تكون لديه المعلومات والوثائق التي تطلبها الدوائر المالية ويرفض اعطائها يعاقب بغرامة نقدية قدرها ٥٠ ليرة سورية وتضاعف هذه الغرامة في حال التكرار — وهذه الغرامة تفرض بقرار من وزير المالية

ويفهم من هذا بانه لا بد في لجنة فرض الضريبة ، عضو من غرفة الصناعة وآخر من غرفة التجارة وفي الاماكن التي لا يوجد فيها غرفة تجارية او صناعية ينتخب مجلس الادارة العضوين من بين التجار وارباب الصناعات في مركز المحافظة .

ويحق لمجلس الادارة ان ينتخب العضوين بالطريقة السابقة اذا لم تبلغ الغرفة التجارية او الصناعية رئيس لجنة فرض الضريبة .— اسم العضو المنتخب لتمثيلها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب .

٢ — مهمة لجنة فرض الضريبة .— تراقب لجنة فرض الضريبة جميع التكاليف الموقتة ، وتدقق جميع — البيانات والتكاليف التي تفرضها الدوائر المالية مباشرة ، واعتراضات المكلفين المقدمة ضمن المهلة المحددة في المادة /٣١/ من المرسوم التشريعي رقم /٨٥/ ، ويحق للجنة ان تدعوا المعترضين لاستماع بياناتهم وان تقوم ، او توعز الى مراقبي المالية او الى خبراء تقبل بهم وزارة المالية في كل محافظة بالقيام بجميع التوقيفات والتحقيقات التي من شانها ان تنير اللجنة .

٣ — اجتماع اللجنة .— تجتمع لجنة فرض الضريبة بناء على دعوة خطية من رئيسها ولا تصح قراراتها الا بحضور اربعة اعضاء على الاقل واذا لم يكمل هذا العدد تؤجل الجلسة ، وتوجه دعوة ثانية للاعضاء — وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة التالية صحيحة بحضور ثلاثة اعضاء على الاقل . ، وتتخذ اللجنة — قراراتها باكثرية اصوات الحاضرين واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحا .

والقرارات المتخذة من قبل اللجنة هي اقرار التكاليف الموقتة بعد تعديلها عند الاقتضاء ولكن ليس لها ان تخفض التكاليف التي لم يعترض عليها الا اذا كان التخفيض ناجما عن خطأ مادي .

ويصبح الجدول الذي تقره لجنة فرض الضريبة نافذا بقرار من المحافظ دون اية معاملة اخرى وتعتبر التكاليف التي ينطوي عليها قطعية بحق الدوائر المالية والمكلفين اذا لم يقدم طلب اعادة النظر فيها خلال مهلة (٣٠) يوما ، وقرار المحافظ تبلغ الى الدوائر المالية التي تتولى اذاعته ، ويبلغ ايضا الى كل من المكلفين المعترضين ، او الذين عدلت اللجنة المذكورة تكليفهم الموقت ، ويجرى التبليغ بالبريد المضمون مع الرد بوصول التبليغ — او التبليغ بالطريقة الادارية الى المكلف شخصيا او في كل ممارسة — العمل الخاضع للضريبة .

وفي حالة امتناع المكلف عن استلام الكتاب المضمون او امتناعه عن التبليغ يقوم اعلان قرار المحافظ من قبل الدوائر المالية — مقام التبليغ الفردي .

ثالثا .— طرق المراجعة — ضد قرارات لجنة فرض الضريبة .—

— = لجنة اعادة النظر = —

(١) — تشكيلها .— تتالف لجنة اعادة النظر من .—

١ — امين المالية العام رئيسا

٢ — احد اعضاء مجلس الشورى يختاره رئيس هذا المجلس عضوا . (١)

٣ — مدير الموارد العامة عضوا .

٤ — ثلاثة خبراء يختارهم وزير المالية لمدة معينة او لجلسات معينة من قائمة —

(١) — واصبح تعيين هذا العضو من اختصاص .—

تنظمها كل سنة وزارة الاقتصاد الوطني تتضمن (١٨) خبيرا من غير الموظفين ينتسبون الى مختلف فئات المكلفين اعضاء ...

٥ـ مقرر يعينه وزير المالية عضـــوا

(٢) ـ مهمة لجنة اعادة النظر ـ تدقق اللجنة طلبات اعادة النظر بالاستناد الى لوائح خطية والى الوثائق الثبوتية ويجوز لها ان تومر باجراء تحقيقات اضافية او ان تعين خبراء ، اذا رأت ضرورة لذلك او بناء على طلب المكلف المثبت صراحة في استدعاء اعادة النظر وفي هذه الحالة الاخيرة يشترط على المكلف ان يكون قد دفع سلفة على النفقات (١) خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه ـ اشعارا بذلك من قبل رئيس اللجنة .

(٣) ـ اجتمـــاعات اللجنـــة ـ تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها ولا تصح قراراتها او بحضور خمسة اعضاء على الاقل منهم المقرر وخبيران . واذا لم يكمل هذا العدد تؤجل الجلسة وتوجه دعوة ثالثة للاعضاء وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة الثانية صحيحة بحضور اربع اعضاء على الاقل .

وتتخذ قرارات اللجنة باكثرية اصوات الحاضرين واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحا . وقرارات اللجنة قطعية معللة لا تقبل من طرق المراجعة (بما فيها مراجعة القضاء الاداري) ســـوى طلب التصحيـــح . (٢)

رابعا ـ طرق المراجعة ضد قرارات لجنة اعادة النظـــر

ـ طلـــب التصحيـــح ـ

١ـ اسباب طلب التصحيح ـ يجوز لوزارة المالية وللمكلف تقديم طلب التصحيح في احدى الحالات الآتيـــة :

آـ اذا كان القرار مبنيا على وثائق مزورة .

ب ـ اذا حكم على احد الطرفين لعدم تقديمه مستندا قاطعا كان في حوزة خصمه .

ج ـ اذا لم تراع في التحقيق والحكم الاصول المعينة في هذا المرسوم الاشتراعي .

د ـ اذا لم تنشأ لجنة اعادة النظر في احد الاسباب القانونية التي يبنيها خطيا احد الطرفين

هـ ـ اذا تضمن قرار لجنة اعادة النظر خطأ ماديا يؤثر في الحكم .

٢ـ مهلة تقديم طلب التصحيح :

آـ يجب ان يقدم طلب التصحيح خلال ستة اشهر في الحالة الاولى .

ب ـ يقدم طلب التصحيح خلال شهر في الحالات الاخرى ، وتبدأ المهلة من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المكلف القرار المطلوب تصحيحه .

---

(١) ـ ان نفقات التحقيق والخبرة يحكم بها في قرار اللجنة على الفريق غير المحق .

(٢) ـ يشترط في طلب اعادة النظر ان يقدم ـ خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الاخبار الفردي او الاعلان من قبل الدوائر المالية ـ مع العلم بان طلب اعادة النظر لا توقف التحصيل ولا تقبل اللجنة هذا الطلب ما لم يرفق به وصول يثبت ان الطالب المكلف دفع الى الخزينة تأمينا قدره ١٠٠ ل.ر او ما يعادل نصف الضريبة التي اقرتها لجنة فرض الضريبة اذا كان هذا النصف اقل من (١٠٠) ليرة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويفهم من الفقرة الثانية للمادة /٣٨/ من المرسوم رقم ٨٥ على ان قرارات لجنة اعادة النظر قطعية معللة — لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح ، ولكن الاستاذ عدنان العجلاني اضاف ان — هذه القرارات تقبل طريقا آخر من طرق المراجعة وهو التمييز — اما الاسباب الموجبة التي بنى الاستاذ العجلاني عليها حكمه — فسوف انقلها بالحرف الواحد لاهميتها —(١)

(" قد يظن لاول وهلة ان كلمة " قطعية " وجملة "لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح " تجعلان قرارات هذه اللجنة غير خاضعة للتمييز .

ولكننا اذا امعنا النظر في هذا النص وجدنا هاتين العبارتين لا تمنعان من تمييز احكام لجنة — اعادة النظر للاسباب الآتية :

اولا — لما كانت مهمة المرجع التمييزي (سواء كان هذا المرجع مجلس الشورى او محكمة التمييز) هي مراقبة تطبيق القانون تطبيقا صحيحا ، لذلك فان صلاحية هذا المرجع تشمل الاحكام القضائية حتى التي نص القانون انها غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .

ثانيا — ان الفقرة الثانية من المادة (٣٨) المذكورة تنص على ان قرارات هذه اللجان يجب ان تكون معللة . والمشترع انما اشترط التعليل ليسهل على المرجع التمييزي اداء مهمته وهي مراقبة تطبيق القانون ، ولو كانت احكام لجنة اعادة النظر غير قابلة للتمييز ، اذن لكان شرط التعليل من قبيل الكلام اللغو ، ولما كان لا يمكن ان يكون كلام المشترع لغوا ، وكان اعمال الكلام اولى من اهماله ، لذلك فان احكام لجنة اعادة النظر — بحسب التفسير التركيبي قابلة للتمييز .

ثالثا — حتى في حال تركنا التفسير التركيبي واتباعنا حرفية النص ، لا نستطيع ان نقول ان جميع قرارات لجنة اعادة النظر غير قابلة للتمييز . فالقرارات التي لا تقبل التمييز انما هي القرارات المعللة الصادرة من لجنة مختصة وفقا لقانون ضريبة الدخل .

اما الاحكام الغير معللة ، او التي صدرت عن لجنة غير مختصة ، او لغة خلافا لقانون ضريبة الدخل ، او التي صدرت عن نصاب ناقص .... فليست هي المقصودة ، بالفقرة الثانية من المادة /٣٨/ المذكورة — هي اذن قابلة للتمييز .

وعلى هذا ، ولما كانت احكام لجنة اعادة النظر على نوعين (نوع قابل للتمييز ونوع غير قابل له) وكان لا يمكن التفريق بينهما قبل النظر في موضوع التمييز ، لذلك كان لا بد من قبول التمييز شكلا على كل حال . والنظر في الموضوع فان كان القرار المميز مستجمعا العناصر والاوصاف المذكورة في قانون ضريبة الدخل ردت الدعوى موضوعا ، والا قبلت ونقض القرار المميز .

ان قرارات لجان اعادة النظر كانت اذن قابلة للتمييز امام مجلس الشورى وقد اصبحت اليوم تميز الى محكمة التمييز بعد ان الغي المجلس المذكور) .

---

(١) — انظر كتاب القضاء الاداري — صفحة ١٠٤ — للاستاذ عدنان العجلاني .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ضريبة التمتع (١)

نصت المادة / الاولى / من القرار رقم (٤٨) الصادر في ١٩٢٩/١/٢٩ على ما يلي :

" كل شخص او شركة يتعاطى التجارة او الصناعة او حرفة ما في البلاد السورية مكلف بتأدية ضريبة التمتع " فينظم في كل قضاء او بلدة خاضعة لضريبة التمتع سجل اساسي تبين به اسماء كل واحد من المكلفين وصنعته والاساس الذي بنيت عليه الضريبة والاسباب الداعية لاستيفائه من الضريبة وذلك في واحد كانون الاول من كل عام على الاكثر من قبل موظفي المالية المكلفين بتحقيق هذه الضريبة .

بعد تنظيم ذلك السجل من قبل الموظفين المختصين . يتخذ هذا السجل اساسا لتحرير قوائم ضريبة التمتع التي تقدم الى وزير المالية او من ينوب عنه لتنشر عن طريقه وبمقتضى المادة / ٢٠ / من القرار / ٤٨ / يكون بنشر هذه القوائم بالطرق التالية :

١ــ بتعليق اعلان في كل محلة .

٢ــ او بنشرها في الجريدة الرسمية والجرائد المحلية ويكون عن شأنها اعلام الاهالي ان القوائم صودق عليها رسميا ووصلت الى الدوائر المالية في كل محافظة او قضاء .

٣ــ وبلبغ كل مكلف بمقدار الضريبة عليه .

اولا ــ الاعتراض على التكليف الاولي لضريبة التمتع :

ان الاعتراضات على التكليف لضريبة التمتع يجب ان تقدم الى اكبر موظف مالي في القضاء خلال ثلاثين يوما اعتبارا من تاريخ نشر القوائم .(٢)

واذا لم يقدم المكلف الاعتراض ضمن المهلة القانونية ــ فالضريبة تصبح قطعية .

اللجنة البدائية ــ ذكرت سابقا بان الاعتراضات على التكليف الاولي بضريبة التمتع يرفع الى اكبر موظف مالي في المحافظة او القضاء وتدقق هذه الاعتراضات بدائيا من قبل لجنة بدائية مؤلفة في كل قضاء من :

١ــ موظف مالي رئيسا

٢ــ عضو من اعضاء المجلس البلدي

٣ــ عضو من اعضاء غرفة التجارة ، وفي حالة عدم وجود غرفة تجارة في القضاء ، فيكون العضو من المجلس البلدي وتتخذ اللجنة البدائية قراراتها خلال ثلاثين يوما اعتبارا من تاريخ تقديم الاعتراضات ، بحيث تبلغ القرارات المذكورة لذوي العلاقة في بحر ثمانية ايام تلي تاريخ تلك القرارات .

ثانيا ــ طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة البدائية :

ــ اللجنة الاستئنافية ــ

يمكن للمكلفين او للدوائر المالية استئناف قرارات اللجنة البدائية ، في مدة ثمانية ايام اعتبارا من تاريخ تبليغها الى اصحاب العلاقة ــ واذا لم يستأنف الطرفان هذه القرارات ضمن المهلة القانونية

---

(١) ــ ينظم هذه الضريبة القرار رقم / ٤٨ / الصادر في ١٩٢٨/١/٢٩

(٢) ــ لان ارسال الاخبار الى المكلفين ليس الا معاملة اضافية للاعلان المنشور في الجريدة الرسمية

تصح قطعيـة .

من تتشكل هذه اللجنة — لقد نصت المادة / ٢٤/ من القرار (٤٨) على ان هذه اللجنة تتألف في كل قضاء من :

١— المحافظ او القائمقام رئيسا

٢— عضوين من اعضاء المجلس الاداري

٣— موظف مالي عضوا

وتتخذ هذه اللجنة قراراتها في مدة ثلاثين يوما على الاكثر وتبلغ قرارات لجنة الاستئناف لكل شخص من المكلفين في برهة ثمانية ايام .(١)

ثالثا— طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية : " التمييز "

لقد نصت المادة / ٢٦/ من القرار (٤٨) على انه يمكن للمكلفين والدوائر المالية ان تعترض على قرار لجنة الاستئناف في برهة ثمانية ايام من تاريخ تبلغه — لدى مجلس الشورى — فيدقق به بصفة تمييزية عما اذا كانت الاحكام القانونية المتعلقة في كيفية تعيين الضريبة قد روعيت بحذافيرهـا ام لا — لان المسائل المتعلقة باساس طرح الضريبة ومقدارها (التي نظرت فيها الهيئات الانفة الذكر) ليست من صلاحية مجلس الشورى .

ولكن بعد الغاء مجلس الشورى اصبحت الاعتراضات (٢) التي ترفع ضد قرارات اللجنة الاستئنافية ترفع الى محكمة التمييز وتقوم محكمة التمييز في عملها ضمن احكام المادة المذكورة سابقا .

والحكم الصادر من محكمة التمييز لا يتضمن الا احد امرين :

١— اما تصديق القرار المميز

٢— او نقضه واعادته الى مصدره

---

(٣) رسم الشرفية

لقد نصت المادة / ٢٨/ من القانون المالي للبلديات رقم / ١٥/ على ما يلي :

" عندما تقوم احدى البلديات بفتح طريق جديد او تعريض طريق موجود او انشاء ساحات او حدائق عامة او توسيعها او احداث اسواق عامة او غير ذلك من الاعمال المعتبرة ذات نفع عام ، يمكن لهذه البلدية ان تكلف اصحاب العقارات الخاصة التي ترتفع قيمتها بسبب هذه الاعمال ان يدفعوا لصندوقها رسم شرفية يعادل نصف التحسين " من هذه المادة يتبين لنا بان القانون يعلق المباشرة بالقيام —

---

(١) — نصت المادة ٢٥ من القرار (٤٨) على ما يلي : " يؤجل تحصيل الضريبة التي يعترض عليها لنتيجة تبليغ القرار الاستئنافي (بخلاف الحال من ضريبة الدخل) .

(٢)— والمقصود بالاعتراض على قرارات اللجنة الاستئنافية الى مجلس الشورى السوري او محكمة التمييز للاسباب الواردة في حاشية — الصفحة ١٠٩ — من كتاب الدكتور عدنان العجلاني من كتابه — القضاء الاداري والتي سوف اذكرها في بحث رسم الشرفية .

(٣) — ينظم هذا البحث القانون المالي للبلديات رقم(١٥١) تاريخ ٨ كانون ثاني ١٩٣٨

باجراءات حساب الرسم على صدور المرسوم الذي يعلن وجود نفع عام في الاعمال التي تقوم بها البلدية وان مجرد تحقق ارتفاع قيمة العقار بسبب احد المشاريع العمرانية التي تقوم بها دائرة البلدية يجعل صاحبه ملزما بدفع رسم الشرفية بما يعادل نصف هذا التحسين الى صندوق البلدية سواء اكان العقار مطلا على المحال التي تم فيها التحسين ام لا . (١)

وعلى هذا فغور صدور القرار باعتبار الاعمال التي تنوي البلدية القيام ذات نفع عام ، خول القانون رئيس البلدية تعيين لجنة من الخبراء ، تعمل الاولى على تخمين العقارات قبل التحسين والثانية على تخمينها من بعده ويبلغ اصحابها مقدار رسم الشرفية ليتقدموا باعتراضاتهم خلال /١٥/ يوما او — يرضخوا للتخمين واذا رفض اصحاب الاملاك طلب الادارة او اذا عرضوا عرضا غير كاف او اذا اهملوا الاجابة ضمن المهلة القانونية ، يجب على الادارة ان تلجأ الى لجنة تحكيمية تكلف بتحديد رسم — الشرفية .

اللجنة التحكيمية لتحديد رسم الشرفية :

تتألف هذه اللجنة من خمسة اعضاء هم :

١ــ قاض يعينه وزير العدلية رئيسا (٢)

٢ــ تعيين الادارة عضوين

٣ــ تعيين اصحاب العلاقة عضوين آخرين

ويمهل اصحاب العلاقة لتعيين العضوين مهلة خمسة عشر يوما ، واذا استنكفوا عن تعيين — ممثليهم ، فيعين هذان الخبيران من قبل رئيس محكمة بداية الحقوق في المنطقة او حاكم الصلح حيث لا يوجد محكمة بداية . وفي حالة انسحاب احد اعضاء لجنة التحكيم الاستئنافية لتحديد رسم الشرفية يجب اللجوء الى رئيس المحكمة البدائية او حاكم الصلح في المنطقة من اجل تعيين عضو مكانه . (٣)

وعلى اللجنة التحكيمية ان تسير في اعمالها المتعلقة بطرح الشرفية وفقا لقانون الاستملاك ، — وبالتالي يتوجب عليها عملا بالمادة /١٥/ من هذا القانون ان تنظر في القضايا المعروضة عليها بحضور مندوب من الدائرة ذات العلاقة وحضور المالك او ممثله والادلاء برأيه .

وعلى اللجنة التحكيمية ان تذكر في قرارها مساحة وقيمة العقار وما بقي منه وما اخذ للطريق مع بيان التعليل لتتسنى المحكمة التمييز استعمال حق رقابتها . (٤)

ولا يحق للجنة التحكيمية التي وضعت يدها على القطعة بناء على الاعتراض المقدم اليها ، ان تحدد رسم الشرفية بصورة تضر بمصلحة المعترض ما دامت البلدية لم تعترض على مقداره ولم تطلب زيادته . (٥)

---

(١) ــ ينظم قرار رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٢/٤/٢٧ صادر عن محكمة التمييز

(٢) ــ رئيس اللجنة التحكيمية يجب ان يكون من قضاة الحكم لا من قضاة النيابة .

(٣) ــ مجلة القانون ــ القرار رقم /٥١/ تاريخ ١٩٥٢/٣/٦

(٤) ــ مجلة نقابة المحامين بدمشق قرار رقم /٣٧٢/ تاريخ ١٩٥١/١١/٢١

(٥) ــ مجلة القانون ــ قرار رقم /١٥٠/ تاريخ ١٩٥٢/٥/١٥

طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة التحكيمية :

ان قرارات اللجنة التحكيمية قطعية على انه يمكن الاعتراض عليها (١) لنقص في الشكل او لمخالفتها للقانون ومن هذه الحالة يرفع الاعتراض (التمييز) الى مجلس الشورى وهذا يبت فيه ـ نهائيا ، اما الآن وبعد الغاء مجلس الشورى فاصبح الاعتراض يرفع الى محكمة التمييز .

تبليغ قرارات اللجنة التحكيمية :

(وبعد صدور قرارات اللجنة يبلغها رئيسها الى كل من الفريقين ويجوز لكل من الفريقين استعمال حق الاعتراض (التمييز) خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ وعند انقضاء هذه المهلة تصبح ـ هذه القرارات قطعية غير قابلة لاى طريق من طرق المراجعة .

ان حق الادارة في تحصيل رسم الشرفية تسقط بمرور الزمن فيما اذا لم يشرع بالمعاملات ـ المنصوص عليها اعلاه ـ خلال مدة سنة واحدة ابتداء من تاريخ انجاز تنفيذ الصور العائد لهذه الاعمال ـ والمراد بالمعاملات هي المتعلقة بغرض رسم الشرفية لا للاعمال التي يتناولها تنفيذ الصور . (٢)

---

(١) ـ ولقد ذكر الاستاذ عدنان الصلاني في كتابه القضاء الاداري ـ صفحة ١٠٩ ـ ان كلمة ـ الاعتراض الواردة اعلاه في المادة (٣٢) من القانون رقم /١٥١/ لا تعني سوى التمييز ـ للاسباب الاتيـــة :

اولا ـ ان اللجنة التحكيمية ذات صفة قضائية ودليلنا في ذلك شكل تأليفها ، وعلى هذا فان قراراتها تكون قابلة اما للاستئناف او للتمييز .

ثانيا ـ ثم ان قراراتها غير قابلة للاستئناف لورود النص على انها قطعية ، ولان المراجعة ضدها حصرت في سببين : نقص في الشكل ومخالفة للقانون ـ ص ان المرجع الاستئنافي بحسب التعريف والاصول ، له حق البحث في النقاط القانونية والوقائع . من هنا ـ يستنتج ان المقصود من كلمة الاعتراض الواردة في نص المادة /٣٨/ المذكورة هو التمييز .

(٢) ـ مجلة القانون قرار رقم / ٣٧٢/ تاريخ ٩٥١/١١/٢١ صادر عن محكمة التمييز .

ـ ٠ رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات (١) ٠ ـ

نصت المادة /الاولى/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠١/ على مايلي ٠ ـ

يطرح رسم انتقال يتناول جميع الحقوق والاموال المنقولة ، وغير المنقولة التي تؤول الى الغير بطريق الإرث او الوصية او الهبة او باي طريق آخر بلا عوض ٠

من هذه المادة يتبين لنا اولا ٠ ـ ان المشرع اطلق على هذا المرسوم رسم الانتقال ، فلم يفرق بين الرسم والضريبة ـ وهناك فرق شاسع بينهما ـ وان كانت هناك بعض الصفات المشتركة ٠

"فالضريبة هي مبلغ من المال ، تفرضه الدولة على الافراد ، باعتبارهم اعضاء متضامنين في منظمة سياسية ومشتركة تستهدف الخدمات العامة ٠ من هذا التعريف نتبين لنا بان الضريبة (٢)

١ ـ مبلغ (من المال) قد يكون نقدا او عينا ٠

٢ ـ ان الضريبة تفرض جبرا ٠

٣ ـ ان الضريبة تفرض من قبل الدولة ٠

٤ ـ تفرض الضريبة (على الاشخاص) ٠

٥ ـ تفرض الضريبة على الاشخاص باعتبارهم اعضاء متضامنين في منظمة سياسية مشتركة ٠

٦ ـ ان الضريبة تبررها الخدمات العامة ٠

اما الرسم ٠ ـ فهو مبلغ من المال يدفعه المكلف الى الدولة لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها الدولة اليه " ٠

ومن هذا التعريف يتبين لنا الخصائص التالية للرسم " ـ

١ ـ ان الرسم هو مبلغ من المال ٠

٢ ـ يدفع الرسم الى الدولة بما فيها المؤسسات العامة والهيئات الاقليمية والبلدية التي تمارس سلطة عامة ٠

٣ ـ لايدفع الرسم الا لقاء خدمة معينة يجنيها الفرد من الدولة او من مؤسساتها العامة ٠

٤ ـ ويشترط من الخدمة الخاصة التي تؤديها الدولة لقاء الرسم ان يكون في الوقت نفسه نفع عام ٠

فمن تعريف الرسم والضريبة تبين لنا بانه كان خير للمشرع لو سمى هذا المرسوم ـ بمرسوم الضريبة على التركات والوصايا ـ والهبات ٠

وتبين لنا هذه المادة ثانيا ٠ ـ

بان التركات الخاضعة للرسم المنصوص عليه في هذا المرسوم التشريعي للاموال المنقولة وغير المنقولة والنقود ، والاوراق المالية ايا كان نوعها والايرادات المرتبة لمدى الحياة والديون المطلوبة للتركه ـ والحقوق والدعاوى والتأمينات على الحياة وكل ماعداها من التأمينات التي استحق تسديدها بسبب وفاة المورث وكذلك كل ما ابرمه من عقود التأمين اثناء حياته لمنفعة ورثته او غيرهم اذا كانت بلا عوض ٠ الخ .... (٣)

---

(١) ـ ينظم هذه الضريبة المرسوم التشريعي رقم /١٠١/ الصادر في ١٩٥٢/٢/٢

(٢) ـ للتوسع في نظرية الضريبة والرسم ارجع الى كتاب علم المالية العامة للاستاذ رشيد الدقر ص ٣٥٦

(٣) ـ ولا شك فهناك بعض الاستثناءات ـ انظر المادة رقم /٨/ من المرسوم /١٠١/ ٠

ويتناول هذا الرسم :—

١ — جميع التركة اذا كان المورث سوريا سواء كان مقيما بسورية ام بالخارج .

٢ — الاموال غير المنقولة الكائنة بسورية اذا كان المورث اجنبيا ايا كان محل اقامته .

٣ — الاموال المنقولة الموجودة بسورية اذا كان المورث اجنبيا محل اقامته الدائم بسورية .

آ — التقدير الاولي — لرسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات :—

يترتب على اصحاب العلاقة كضباط الاحوال المدنية — الموهوب — والموصى لهم الورثة مايلي :—

١ — ضباط الاحوال المدنية :— على ضباط الاحوال المدنية او من يقوم مقامهم ان يشعروا الدوائر المالية بكل وفاة ترد اليهم خلال ثلاثة ايام من تاريخ ورودها .

٢ — الموهوب — والموصى لهم — على الموهوب — والموصى لهم او من ينوب عنهم قانونا ان يتقدموا الى الدوائر المالية خلال اسبوعين من وقوع الهبة او من وفاة الموصي ببيانا متضمنا اسماء الواهب او الموصي والموهوب او الموصي لهم ومشتملات الاموال الموهوبة او الموصى بها .

٣ — الورثة — ومستحق الوقف — والقيم على اموال الغائب [1] — على الورثة ومستحقي الوقف — والقيم على اموال الغائب او من ينوب عنهم قانونا ان يتقدموا الى الدوائر المالية خلال اربعين يوما من حدوث الوفاة ببيانا موقتا يتضمن بصورة خاصة اسماء الورثة ومستندات التركة .

٤ — المدين للتركة :— على كل مدين للتركة باسمهم او بسندات او باية حقوق كانت او المودعة لديه او واضع اليد على شيء منها ان يقدم في خلال سبعة ايام من تاريخ علمه بوفاة صاحب التركة او اعلامه بها بيانا مبينا من اموال التركة التي في حوزته . [2]

٥ — الصارف :— على الصارف والمحلات والاشخاص التي تؤجر عادة خزائن او صناديق حديدية وكانت لديها خزائن مؤجرة كلها او بعضها الى شخص توفي ان تبلغ ذلك دوائر المالية في خلال سبعة ايام من تاريخ علمها بالوفاة .

٦ — دائن التركة :— يترتب على دائن التركة او من له عليها حق من الحقوق لايحتم القانون تسجيله او قيده ان يقدم الى الدوائر المالية خلال سبعة ايام منذ تاريخ علمه بالوفاة او تاريخ التنبيه عليه من جانب المالية او من جانب اصحاب العلاقة بيانا متضمنا مقدار الدين ونوعه ومنشأه مع الاشارة الى مالديه من المستندات والوثائق .

بعد تقديم هذا البيان الموقت — والحاقه بالبيان التفصيلي م ١٧ من المرسوم ١٠١ / اذا وقف اصحاب العلاقة على معلومات جديدة ، تؤدي الى تعديل الرسم المستحقة وجب عليهم ان يقدموا الى الدوائر المالية بيانا متمما لها خلال ثلاثين يوما من تاريخ علمهم بذلك .

وبعد تقديم هذه البيانات كاملة تشرع الدوائر المالية بتدقيقها وفحصها — وتتولى تقويم الاموال والحقوق الخاضعة للرسم المنصوص عليه من المرسوم رقم / ١٠١ / . ولها عند الاقتضاء اجراء تحقيقات واسعة ، او انتداب خبراء .

---

(١) — تعريف هذا الواجب على الولي والوصي .

(٢) — انظر المادة / ٢٢ / من المرسوم / ١٠١ — للتوسع —

وتبلغ الدوائر المالية الرسوم المستحقة الى اصحاب العلاقة بالطريق الاداري — بكتاب مضمون يرسل الى محل اقامتهم ·

١ — الاعتراض على التقدير الاولى = لرسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات لاصحاب العلاقة — اى لمن تبلغ تقديرات الدوائر المالية — حق الاعتراض على هذا التقدير الاولى — خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ امام لجنة فرض ضريبة الدخل · بصفتها لجنة بدائية ، وتتخذ اللجنة قراراتها باكثرية الاصوات وتبلغ المكلفين بالذات أو في محل اقامتهم ، قرارها بشأن الاعتراض ·

٢ — طرق المراجعة ضد احكام اللجنة البدائية · — يحق للمكلف ، وللدوائر المالية استئناف قرار اللجنة البدائية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ ، تبدأ المهلة للدوائر المالية من تاريخ صدور قرار اللجنة البدائية · والمرجع الصالح للنظر في استئناف قرارات اللجنة البدائية هي لجنة اعادة النظر في ضريبة الدخل بصفتها لجنة استئنافية · وتتخذ قرارات اللجنة الاستئنافية — بأكثرية الاصوات — وتبلغ قراراتها الى المكلفين بالذات او في محل اقامتهم بشأن الاعتراض ·

وبما ان القرارات الصادرة عن لجنة اعادة النظر في ضريبة الدخل ، كانت تقبل التمييز امام مجلس الشورى قبل الغاءه ، ثم اصبحت تقبل التمييز امام الغرفة المدنية امام محكمة التمييز · وبما ان المشرع قد ترك لاكثر لجان ضريبة الدخل حق النظر في رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات — وبما ان الفقرة الاخيرة من المادة /٣٦/ من المرسوم /١٠١/ قد نصت على ان اللجان البدائية والاستئنافية تمارس وظيفتها وفقا للاصول والاحكام المنصوص عنها في قانون ضريبة الدخل — فكنتيجة طبيعية تطبق طرق المراجعة التي ذكرها قانون ضريبة الدخل رقم /٨٥/ والتي لم ينص عليها المرسوم /١٠١/ جميعها ومنها التمييز فالقرارات الصادرة عن اللجنة الاستئنافية ، اى لجنة اعادة النظر — خلال مهلة شهرين في حالة وجود مجلس الشورى — وخلال شهر واحد — عند الغاء هذا المجلس كانت هذه القرارات تقبل التمييز الى مجلس الشورى واصبحت هذه القرارات تقبل التمييز الى محكمة التمييز بعد الغاء مجلس الشورى ·

ـ ـ ـ ـ ـ ـ

(١)

ـــ ضريبـــة ريع العقـارات والعرصـــات ـــ

((ضريبـة ريـع العقـــــارات))

مطرح الضريبة ـ نصت المادة / الاولى / والثانية من القانون رقم ١٧٨ الصادر بتاريخ ٢٦ مايس ١٩٤٥ ـ والمعدلة بموجب القانون رقم /٤٣٦/ الصادر في ٦ تشرين الاول ١٩٤٨ على ما يلي :

١ـ تطرح ضريبة سنوية على ريع العقارات ٠٠٠٠٠"

٢ـ وتعتبر عقـــارات ٠٠٠٠٠٠"

آ ـ جميع الانشاءات المعدة للاستعمال على اختلاف انواعها وتخصيصها ٠

ب ـ القسم الذي لا تتجاوز مساحته (١٠٠٠) الالف متر مربع من الاراضي المتصلة بهـــذه الانشاءات والمتممة لها (كالحدائق والساحات) ٠

جـ ـ الاراضي المخصصة لاعمال تجارية او مهنية ٠

ولقد نصت المادة /٣/ من القانون رقم /١٧٨/ والمعدلة بالقانون رقم /٤٣٦/ والمرسوم التشريعي رقم /١٠٤/ على اعفاء بعض العقارات اعفاء دائما من ضريبة ريع العقارات ـ

هذه العقارات هـي :

١ـ الاملاك العامة ـ والمؤسسات العامة والبلديات التي لا ريع لها والادارات العامة ٠

٢ـ العقارات المعدة لحفظ الحاصلات والآلات والادوات الزراعية او لايواء المواشي الزراعية او لسكن الزراع الذين يستثمرون الاراضي الزراعية مباشرة والعمال الزراعيين على الا تكون هذه العقارات مؤجرة وان يكون واقعة في المزرعة نفسها او في القرية او في مركز الناحية او القضاء التابعة لـها الارض المستثمرة ٠

٣ـ العقارات المتخذة معاهد للتعليم بشرط الا تكون مستأجرة ٠

٤ـ العقارات التي تملكها الهيئات الخيرية المرخص لها والمتخذة من قبلها مستشفيات او مستوصفات او مشاغل او ميتم او دور عجزة ٠

٥ـ عقارات الدول الاجنبية المخصصة لسكن ممثليها السياسيين او القنصليين او لدوائرهم بشـرط المقابلـة ٠

٦ـ العقارات غير المؤجرة ـ والمخصصة لاقامة الشعائر الدينية او المتخذة زوايا او تكايا او اديرة والمساكن المتصلة بها والمعدة لسكن القائمين على خدمة الشعائر فيها ٠

---

(١) ـ تنظيم هذه الضريبة القانون رقم /١٧٨/ تاريخ ٢٦ مايس ١٩٤٥ والمعدل بالقانون رقم ٤٣٦ في ٦/١٠/١٩٤٨ والمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ في ٥/٣/١٩٥٠ والمرسوم التشريعي رقم /١٠٤/ تاريخ ٥/٢/١٩٥٢

٧ـ والعقارات المعفاة بموجب معاهدات او اتفاقات دولية او صكوك امتياز ٠

٨ ـ الاماكن المخصصة لتربية الخيول ـ ودود القز وابراج الحمام ٠

ولقد نصت المادة /٤/ من القانون رقم /١٧٨/ المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ١٩٥٠/٣/٥=

على اعفاء بعض العقارات اعفاء مؤقتـــا :

١ـ لمدة /١٠/ سنوات ـ العقارات المنشأة لتحضير العشائر في المناطق المخصصة لذلك ٠

٢ـ لمدة /٥/ سنوات ـ الانشاءات المعفاة وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين الخاصة ـ وتشجيعا للاصطياف او السياحة او تنظيم عمران المدن او لهدف آخر٠

٣ـ لمدة (٢) سنتين ـ المعامل والصانع من جهة والانشاءات الجديدة في المدن التي لا يزيد عدد سكانها على خمسة وعشرين الف نسمة من جهة اخرى ٠

٤ـ لمدة /٦/ سنوات [1] ـ المؤسسات الصناعية عما تملكه مجددا من الانشاءات والمعامل والصانع الصممة للاستثمار الصناعي وساكن عمالها وموظفيها في المنطقة عما تشغله ايضا من آلات وادوات صناعية تابعة لهذه الانشاءات الجديدة " ٠

اما الانشاءات الجديدة في المدن التي يزيد عدد سكانها عن خمسة وعشرين الف نسمة فتطـرح عليها الضريبة اعتبارا من اول السنة التي تلي انتهاء الانشاء ٠

ولقد اشترطت المادة /٥/ من القانون /١٧٨/ للاعفاء المؤقت ان يقدم المالك الى الدوائـر المالية بيانا بالانشاء خلال ثلاثة اشهر من تاريخ مباشرة الاعمال وبيانا بانجازها خلال ثلاثة اشـهر من تاريخ ختام الانشاء ٠

واذا لم يقدم البيانات المذكورة تطرح الضريبة اعتبارا من اول السنة المالية التي تلي ختام الانشاء

() الاشخاص المكلفون بضريبة رسم العقارات وتحقق هذه الضريبة ()

١ـ الاشخاص المكلفون ـ تطرح الضريبة على مالك العقار او صاحب حق السطحية او الاجابين او الاجاره الطويلة او على المنتفع ، في حال عدم وجودهم فعلى واضع اليد او الشاغل ٠ واذا تعدد المكلفون تطرح الضريبة عليهم بالتكافل والتضامن ما لم يعين الشريك حصته المثبتة في السـجل العقاري ٠ وللدافع حق الرجوع على شركائه في الملك بما دفعه من الضريبة عن حصصهم ٠ واذا انتقل الملك للغير لاى سبب كان يثابر على طرح الضريبة باسم المالك السابق ما لم يقدم بيانا ـ بالانتقال وفي هذه الحال تطرح الضريبة على المكلف الجديد اعتبارا من اول السنة المالية التي تلي تاريخ الانفصال ٠

---

(١) ـ انظر ـ محاضرات الضرائب السورية ـ للاستاذ رشيد الدقر ص ٥

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٢ـ تحقق الضريبـــة ـ تضع الدوائر المالية في بدء كل سنة مالية جدول تكليف لكل منطقة او قرية يمكن وضع جداول اضافية بالتكاليف الحديثة او المسهو عنها . وتنفذ جداول التكليف بقرار من المحافظ او القائمقام يعلن على باب دار الحكومة وفي المحلات المناسبة بمعرفة المختار ويمكن نشره في بعض الصحف المحليـة .

اســاس هذا التكليـــــف

لقد نصت المادة / السادسة من القانون رقم /١٧٨/ والمعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٠٤/ على ما يلي : " ريع العقار هو بدل ايجاره المخمن ـ وفقا لاحكام هذا القانون " .

وتتولى تخمين قيمة العقارات وتحديد ريعها لجان بدائية تؤلف في مراكز المحافظات والاقضية مـــن :

١ـ موظف مالي رئيسا

٢ـ موظف من المصالح العقارية واملاك الدولة او من الدوائر الاقتصادية او الداخلية في حال عدم وجود عدد كاف من موظفي الدوائر العقارية . عضـوا

٣ـ خمير تختاره المالية من قائمة تتضمن لمسلحة اسماء يقترحها المجلس البلدي ، عضوا [1]

يذاع تاريخ بدء التخمين في كل منطقة او قرية قبل ثلاثين يوما على الاقل باعلان ينشر في الجريدة الرسمية او في بعض الصحف ويعلن في المحلة او القرية بمعرفة المختار .

ويعلن ختام اعمال التخمين في كل مدينة او قرية بالطريقة السابقة .

مهمـة اللجنـة البدائيـــة :

تخمن اللجنة البدائية المدل السنوي بالنسبة لريع العقارات المجاورة له . واذا تعذر ذلك فبطريقة التقدير المباشر . ويعتبر في التخمين ميزات العقار كالموقع والمساحة والتقسيمات ، ونوع مواد البناء وسائر المنافع الى غير ذلك من وسائل التقدير الممكنة ومن ذلك ـ عقود الايجار وتصريح المؤجر او المستأجر .

وتخمن اللجنة البدائية ايضا العقارات المعدة للصناعة بالنسبة الى بدل ايجار الالات والادوات الصناعية الثابتة التي تؤلف جزءا متمما لها .

وتتخذ اللجنة قراراتها باكثرية الاصوات ، ويبلغ المكلف بالذات او محل اقامته نتيجة التخمين البدائـــي .

---

(١) ـ كان هذا العضو بحسب المادة /١٠/ من القانون رقم ١٧٨ ـ من الملاكين يختاره المجلس البلدي .

طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة المدائية

يحق للمكلفين والدوائر المالية طلب اعادة النظر في التخمين البدائي الى اللجنة الاستئنافية

اما شروط هذا الاستئناف فهي :

اولا — يجب ان يقدم طلب اعادة النظر خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ بالنسبة للمكلف ومن تاريخ التخمين بالنسبة للدوائر المالية .

ثانيا — ان طلب اعادة النظر يوجب تحصيل نصف الضريبة ، وعلى الطالب ان يعين المدل الذي يقبل به ، وان يدفع للخزينة تأمينا قدره خمس ليرات سورية عن كل عقار .(١)

اللجنة الاستئنافية ومن تتشكل ؟ .

آ — في مراكز المحافظات من :

١) اكبر موظف مالي في المحافظة رئيسا

٢) رئيس الدوائر العقارية والاقتصادية عضوا

٣) احد اعضاء مجلس الادارة يختاره المجلس المذكور من الملاكين غير الموظفين عضوا

ب — في مراكز الاقضية من :

١) مدير المال رئيسا

٢) موظف من الدوائر الاقتصادية او الداخلية او الصرف الزراعي عضوا

٣) احد اعضاء مجلس الادارة يختاره المجلس المذكور من الملاكين غير الموظفين عضوا

تتخذ قرارات اللجنة الاستئنافية باكثرية الاصوات ويبلغ المكلف بالذات او في محل اقامته نتيجة القرارات .

طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية :

ان قرارات اللجنة الاستئنافية كانت تميز الى مجلس الشورى قبل الغائه ، وبعد الغائه اصبحت تميز الى محكمة التمييز .

ومهلة تمييز القرارات الصادرة عن اللجنة الاستئنافية — هي شهران — بحسب قانون مجلس الشورى وشهر واحد بعد الغائه — وتميز القرارات الى محكمة التمييز .

---

(١) — يعاد التأمين الى صاحبه اذا ظهر محقا في طلبه او في جزء منه والا فيصبح ايرادا — للخزينة .

ضريبة بيع العرصات

تطرح هذه الضريبة على جميع الاراضي الواقعة في منطقة بلدية المحافظات والاقضية التي لا تكون معدة لاستثمار زراعي حقيقي حسبما يقدره الخبراء . (١)

وهي على الاقسام التي تزيد مساحتها على (١٠٠٠) الالف متر مربع من الاراضي المتصلة بالعقارات والمتممة لها ، وتستثنى الاراضي التي يوجد مانع قانوني او نظامي من الانشاء عليها .

الاشخاص المكلفون لضريبة بيع العرصات — وتحقق الضريبة — واساس التكليف

ان كافة الاحكام التي ذكرتها سابقا في تطبيق ضريبة بيع العقارات ، تطبق ايضا في ضريبة العرصات .

---

(١) — " تعتبر داخلة في منطقة العمران الاراضي التي يتوقع الانشاء عليها خلال خمس سنوات باستثناء ما كان منها واقعا ضمن المراكز التي لا يتجاوز عدد سكانها خمسة عشر الف نسمة "
رشيد الدقر — محاضرات في الضرائب السورية — حاشية — ص ١٠

النبـذة الراجعـة

ـــ الاحكام النهائية الصادرة في دعاوى القضاء الاداري الكامل ومفاعيلها ـــ

نعني بالاحكام النهائية ـ الاحكام التي تتمتع بقوة القضية المقتضية ـ اي الدعوى الادارية التي فصلت تفصلا نهائيا ومرت بجميع المراحل القانونية التي نص عليها القانون ، ولم يبق امامها طرقا من طرق المراجعة لاعادة البحث فيها مجددا .

والحكم النهائي الصادر في دعاوى القضاء الاداري الكامل له مفعول نسبي بخلاف الحكم الصادر في دعوى الابطال فله مفعول مطلق .

ونعني بان الاحكام النهائية الصادرة في دعاوى القضاء الكامل نسبية ـ اي لها مفعول تجاه المتداعين ممن تمثلوا في الدعوى .

بينما في دعوى الابطال ـ فالحكم له مفعول مطلق تجاه المتداعين وغيرهم من لم يتمثلوا في الدعوى ، وتجاه القضاء الاداري ، والقضاء العادي . (١)

والاستاذ الصحلاني يذكر بان الاحكام النهائية الصادرة في دعوى الابطال تتصف بطابع النسبية في حال رد الدعوى اذا كانت مستكملة شروطها الشكلية ـ من قبل خصم آخر او من قبل المدعي ذاته اذا كان يستند الى سبب آخر للابطال .

وبما ان الغاية من الدعوى الابطال هي الغاء قرار او قانون او حكم فيه تجاوز على حدود ـ السلطة او مخالف للقانون او المراسيم او ... ففي هذه الدعوى لا يقبل الاعتراض على الاحكام النهائية بخصوص الغاء القانون او حكم ـ بينما الاحكام النهائية الصادرة في دعاوى القضاء الاداري الكامل تقبل الاعتراض .

اذن الاحكام النهائية في دعاوى القضاء الاداري الكامل تشبه الاحكام النهائية في الدعاوى العادية . فتنفيذ الاحكام الادارية الصادرة في دعاوى القضاء الكامل وقضاء الابطال ـ ايضا ـ تشبه تنفيذ الاحكام العادية .

ولكن القانون قد نص على وجود طرق تنفيذية قسرية لحمل الافراد (المتداعية) على تنفيذ ـ الاحكام الصادرة عن المحاكم العادية ـ اما الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والمتمتعة بقوة القضية المقتضية ـ فلم يخول القانون على طرق تنفيذية قسرية لحمل الادارية على تنفيذها ، ولكن الاستاذ فؤاد شباط يقول بان هناك " شرف الادارة " تحمل الادارة على الخضوع لاحكام القضاء الاداري وتنفيذها عن طيب خاطر .... (٢)

وعدا ذلك فامتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية ـ اذا كانت لا تستند الى مبرر قانوني ـ يعد مخالفة قانونية ـ يوجب مسؤولية الادارة ، وقد توجب مسؤولية الموظف بالشخصية .

وبالاضافة الى ماسبق ـ ان الامتناع عن تنفيذ الاحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الادارية من دعاوى القضاء الاداري الكامل بشكل خرقا للقضية المقضية يمكن ابطاله بطريق دعوى الابطال (٣)

---

(١) ـ انظر كتاب الحقوق الادارية ـ للاستاذ فؤاد شباط .
(٢) ـ انظر كتاب الحقوق الادارية للاستاذ فؤاد شباط .
(٣) ـ انظر كتاب القضاء الاداري الجزء الاول للاستاذ عدنان الصحلاني .

بناء في المادة /٦٦/ من القرار /٧٢/ لعبء بخصوص تنفيذ القرارات النهائية الصادرة من المحاكم الادارية تـوظيفها من بغلتها احكام دعاوى القضاء الشامل مـا يلـي " .

ان الحالات القانونية المقررة في قرار مجلس الشورى يجب على السلطات الادارية ان تأخذ هـا بعين الاعتبار وان تراعيها فـ [illegible] وبذلك لرئيس مجلس الشورى الصفة اللازمة لان لا يرسل الى السلطة ذات الصلاحية اما مباشرة منه ، واما بناء على طلب الخصوم المعلومات التي من شأنها تنفيذ القرارات الصادرة تنفيذا صحيحا ٠ " ٠

ولا بد لنا عن تذكر بأن الاحكام الصادرة عن مجلس الشورى الفرنسي يتمتع بقوة التنفيذ التي يتمتع بها الاحكام الصادرة عن المحاكم العادية والاجتهادات مجلس الشورى الفرنسي يتمتع بقوة [illegible] ليس في البلاد الفرنسية بل في بقية انحاء العالم .(١)

---

(١) ــ انظر كتاب الحقوق الادارية للاستاذ فؤاد شهاط ٠

نظرية المراجعة الموازية (١)

لقد نصت الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من القانون /٥٧/ المؤرخ في ١٩٥٠/١٢/٢٨ على عدم قبول دعاوى الابطال من متداعين يمكنهم اللجوء الى مراجعة القضاء العادي للحصول على حقوقهم .

فكان يمتنع على المحكمة العليا — بمقتضى هذا النص سماع دعوى الابطال ضد القرار المشكو منه لامكان المدعي اللجوء الى القضاء العادي — او المحاكم الادارية — واللجان الادارية ذات الصفة القضائية غير المحكمة العليا .

هذه المادة التي نص عليها قانون المحكمة العليا — لعام ١٩٥٠ — مأخوذة عن الاجتهاد الافرنسي . لان الاجتهاد الفرنسي كان يحرص على حصر القضاء العادي في مجراه الحقيقي ، وضمن اختصاصه . وحماية النظام العام المتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العادية — والمحاكم الادارية — واللجان الادارية ذات الصفة القضائية . ((٢))

فالاجتهاد الافرنسي كان لايقبل دعوى الابطال — (او دعوى التجاوز على حدود السلطة) الا اذا لم يوجد لدى المدعي طريقا آخر من طرق المراجعة ، للوصول الى حقه ، او بمعنى آخر عدم وجود مراجعة موازية يمكن ان يلجأ اليها المدعي .

والمراجعة الموازية — التي تجعل دعوى الابطال غير مسموعة ، هي كل مراجعة قضائية امام المحاكم العادية — او المحاكم الادارية غير المحكمة العليا اذا كانت هذه الدعوى تؤدي الى نفس النتيجة التي توخاها المدعي من اقامة دعوى الابطال .

ويستثنى من ذلك المراجعة امام سلطة ادارية عليا — والمراجعة الاسترحامية — لانهما — مراجعتان اداريتان وليستا قضائيتين .

ويستثنى ايضا — دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية — لان هذه الدعوى قريبة الشبه بدعوى الابطال .

فتطبيقا لهذه النظرية — ترد دعوى الابطال — " ضد قرارات ضابط الاحوال المدنية " " وضد قرارات امين السجل العقاري فيما يتعلق بالملكية " وضد قرار الوزير القاضي برفض منح — تعويض التسريح لاحد الموظفين المسرحين " " وضد الاعمال التي تتعلق بتنفيذ عقود الادارة — العادية الطرف " وضد مقررات تحصيل الضرائب غير المباشرة "(٣)" وضد قرار وزير المالية القاضي

---

(١) — عرف الاستاذ Bonnard المراجعة الموازية بما يلي " يكون هنالك مراجعة موازية لدعوى الابطال — عندما توجد مراجعة قضائية اخرى يمكن اللجوء اليها بطريق الدعوى المباشرة — لابطال او منع تطبيق العمل عن المشروع " — عدنان عجلاني — القضاء الاداري ص ٢٣٦ " —

(٢) — موجز الحقوق الادارية — للاستاذ احسان الشريف ص ٣٨٥

(٣) — انظر كتاب القضاء الاداري للاستاذ عدنان العجلاني ص ٢٣٨

بتحديد الضرر اللاحق بالخزينة من جراء تصرفات الافراد " (١)

فنظرية المراجعة الموازية تجد لها مجالا رحبا لتعمل فيه ، لانه يعود امر البت في هذه — الدعاوى للقضاء العادي — لا تسمع دعوى الابطال ، اذ بسماعها يضطرب نظام توزيع الاختصاص بين السلطات الادارية ·

ولكن القرارات والمراسيم التنظيمية التي تضع اسس الضرائب المباشرة — ووسائل جبايتها — فتسمع دعاوى الابطال ضدها ·

وكذلك ترد دعوى الابطال — عندما يستطيع المدعي ان يلجأ الى المحاكم الادارية — عدا المحكمة العليا — للحصول على حقه — او اللجان الادارية ذات الصفة القضائية · لان قبول الدعوى كما يقول استاذنا عدنان العجلاني وكرر — يشكل خرقا لنظام الاختصاص · ، فعلى هذا لا تسمع — دعوى الابطال ضد قرار تحديد ضريبة الدخل بالنسبة لاحد المكلفين (٢) · لان الخلاف بين المكلفين والادارة المختصة — بتحقيق ضريبة الدخل — ليس من اختصاص المحكمة العليا ، بل من اختصاص محاكم خاصة — او لجان ادارية ذات صفة قضائية ·

مطابع " ن ع ت "

---

(١) — قرار — رقم /١٧/ تاريخ ١٩٥١/٤/٢١ منشور بمجموعة القوانين السورية والنصوص المالية

(٢) — " ان عدم سماع مثل هذه الدعاوى لا يرد الا بالنسبة للدعاوى المقامة على مقررات فردية ، تقضي بتحديد الضريبة المطروحة على كل مكلف على حده · اما دعاوى الابطال المقامة على قرارات او مراسيم تنظيمية فهي مشروعة : تضع مبدأ الضريبة بشكل عام — فتسمعها المحكمة — العليا بملء الحق · " عجلاني ص ٢٣٧